



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

INGRA FREIRE DE OLIVEIRA

Uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável através da
comparação de agendas internacionais: Objetivos de Desenvolvimento
Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)

JOÃO PESSOA

2019

Ingra Freire de Oliveira

Uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável através da comparação de agendas internacionais: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)

DISSERTAÇÃO

Apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título
de

MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

na

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Área de concentração: Política Internacional

Linhas de pesquisa: Política Externa, Cooperação e Desenvolvimento

Orientador: Dr. Henrique Zeferino de Menezes

João Pessoa

2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

O48a Oliveira, Ingra Freire de.

Uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável através da comparação de agendas internacionais:

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) / Ingra Freire de Oliveira. - João Pessoa, 2019.

125 f. : il.

Orientação: Henrique Zeferino de Menezes.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Indicadores de sustentabilidade. 3. ICES. 4. ODS. I. Menezes, Henrique Zeferino de. II. Título.

UFPB/BC



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

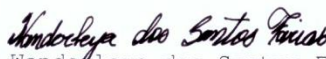


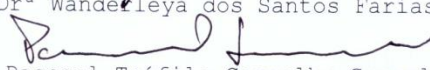
ATA DE DEFESA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DA ALUNA
INGRA FREIRE DE OLIVEIRA

Aos trinta dias do mês de setembro do ano de dois mil e dezenove, às dez horas e trinta minutos, realizou-se na Sala de multimídia, do CCSA, a sessão pública de defesa da Dissertação intitulada: "Uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável através da comparação de agendas internacionais: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)", apresentada pela aluna Ingra Freire de Oliveira, Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba, que concluiu os créditos exigidos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, segundo encaminhamento do Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB e segundo os registros constantes nos arquivos da Secretaria da Coordenação da Pós-Graduação. O Profº. Drº. Henrique Zeferino de Menezes (PPGCRI/UFPB), na qualidade de orientador, presidiu a Banca Examinadora da qual fizeram parte os Professores Doutores Wanderleya dos Santos Farias (DE/UFPB) e Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves (PPGCI/UFPB). Dando início aos trabalhos, o Senhor Presidente Profº Drº. Henrique Zeferino de Menezes convidou os membros da Banca Examinadora para comporem a mesa. Em seguida foi concedida a palavra a mestranda para apresentar uma síntese de sua Dissertação, após o que foi argüida pelos membros da Banca Examinadora. Encerrando os trabalhos de argüição, os examinadores deram o parecer final sobre a Dissertação, à qual foi atribuído o seguinte conceito:

APROVADA

. Proclamados os resultados pelo Profº. Drº. Henrique Zeferino de Menezes, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, e para constar eu, Profº. Drº. Henrique Zeferino de Menezes (Secretário ad hoc) lavrei a presente ata que assino juntamente com os demais membros da Banca Examinadora. João Pessoa, 30 de setembro de 2019.


Profª Drª Wanderleya dos Santos Farias


Profº Drº Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves


Profº Drº Henrique Zeferino de Menezes
Presidente da Banca

AGRADECIMENTOS

A minha família, por todo o apoio, dedicação e paciência. Em especial a minha mãe, Sheila, por todo o exemplo de força, coragem e superação. Ao meu orientador, Henrique Menezes, por todos os ensinamentos, tanto dentro quanto fora da universidade, e por toda a paciência diante das ‘crises’ e ‘dúvidas’. Aos meus amigos de sempre, pelos estímulos no dia-a-dia, pelas vivências e por todas as experiências de todos os anos. A Monique, Rodrigo, Marlene e Nazaré, que, mais do que ‘chefes’, se tornaram amigos e companheiros. Obrigada por todo o apoio, pela confiança, incentivo e por sempre acreditarem em mim. Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, materializado na forma de seus professores, por todos os ensinamentos passados ao longo de toda a trajetória do programa e que foram fundamentais para a construção desse trabalho. Ao CNPq, por tornar este projeto possível.

RESUMO

O objeto deste estudo consiste na comparação das concepções de desenvolvimento sustentável das agendas Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas, e da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, através da comparação de seus indicadores. A escolha dos indicadores para a realização da análise residiu no fato do papel fundamental desempenhado por essa ferramenta na tradução dos conceitos adotados em teoria pelas agendas, definindo, de forma objetiva, os compromissos reais a serem assumidos pelas cidades/países. Para tornar possível a comparação das duas agendas de desenvolvimento ICES e ODS, fora realizada uma revisão literária sobre os dois pontos-chaves do trabalho: o conceito de desenvolvimento sustentável e a importância dos indicadores para a mensuração de fenômenos sociais. Através desses dois pontos, apresentamos os conceitos adotados pelas agendas, além de explanarmos o processo de construção dos indicadores utilizados por cada uma delas. Para os quadros de indicadores, estabeleceu-se um padrão de comparação que tornou possível o estudo mais detalhado de cada um deles, auxiliando na identificação dos pontos em comuns e divergentes apresentados pela ICES e pelos ODS e também na análise dos seus conteúdos de forma individual. Como resultado da análise, apesar de possuírem o mesmo objeto e partirem de uma concepção semelhante do entendimento sobre desenvolvimento sustentável, as agendas apresentaram uma baixa convergência entre seus conteúdos. Além disso, foi possível observar que ambas as agendas, de um modo geral, cumprem com seu conceito de DS proposto preliminarmente ao apresentarem indicadores compatíveis com seus propósitos.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Indicadores de sustentabilidade; ICES; ODS.

ABSTRACT

The purpose of this study is to compare the sustainable development conceptions of the United Nations Sustainable Development Goals agendas and the Inter-American Development Bank's Emerging and Sustainable Cities Initiative by comparing their indicators. The choice of indicators for the analysis was based on the fundamental role played by this tool in the translation of the concepts adopted in theory by the agendas, objectively defining the actual commitments to be made by the cities / countries. To make it possible to compare the two ESCI and SDGs development agendas, a literary review was carried out on the two key points of the paper: the concept of sustainable development and the importance of indicators for measuring social phenomena. Linked to these two points, we present the concepts adopted by the agendas, and explain the process of construction of the indicators used by each of them. For the indicator tables, a comparison standard was established that made possible the more detailed study of each one of them, helping to identify the common and divergent points presented by ICES and the SDGs and also in the analysis of their contents individually. As a result of the analysis, despite having the same object and departing from a similar conception of the understanding of sustainable development, the agendas presented a low convergence between their contents. In addition, it was observed that both agendas, in general, comply with their preliminary concept of SD proposed by presenting indicators compatible with their purposes.

Keywords: Sustainable development; Sustainability indicators; ESCI; SDGs.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Distribuição das metas e dos indicadores para cada objetivo.....	59
Tabela 2. Distribuição de indicadores da ICES por tema.....	65
Tabela 3. Distribuição dos indicadores comparados entre os ODS e a ICES	81

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	35
Figura 2. Fases de implementação da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis	41
Figura 3. Propriedades dos indicadores	49

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Dimensões, pilares e temas da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis	40
Quadro 2. Ferramenta Organizacional.....	46
Quadro 3. Classificações dos indicadores de desenvolvimento sustentável	55
Quadro 4. As dimensões do desenvolvimento sustentável na ICES e nos ODS	71
Quadro 5. Temas dos indicadores semelhantes entre as agendas divididos por objetivo	76
Quadro 6. Indicadores semelhantes ODS e ICES	114
Quadro 7. Contraposição dos indicadores ODS e ICES de Educação	83
Quadro 8. Indicadores semelhantes de Educação – ODS e ICES	86
Quadro 9. Indicadores não correlacionados Educação – ODS e ICES	88
Quadro 10. Indicadores semelhantes de Água e Saneamento – ODS e ICES.....	91
Quadro 11. Indicadores não correlacionados Água e Saneamento – ODS e ICES	95
Quadro 12. Indicadores equiparáveis – ODS e ICES.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALC – América Latina e Caribe

AOD – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

COPS – Conferências das Partes

CQNUMC – Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

CSD – Comissão para o Desenvolvimento Sustentável

DS – Desenvolvimento Sustentável

EACDH – Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

GEE – Gases de Efeito Estufa

GTA/ODS – Grupo de Trabalho Aberto para a elaboração dos ODS

IAEG-SDGs – Grupo de Interagências e Especialistas sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável

ICES – Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PNB – Produto Nacional Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Sumário

INTRODUÇÃO	13
 CAPÍTULO 1. A “CONSTRUÇÃO INTERNACIONAL” DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	 20
1.1 A construção teórica e política do Desenvolvimento sustentável	21
1.2 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: uma nova concepção de desenvolvimento para as Nações Unidas.	32
1.3 Cidades Emergentes e Sustentável: o desenvolvimento sustentável e a questão urbana	36
 CAPÍTULO 2. A IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES PARA A COMPREENSÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	 43
2.1 O papel dos indicadores na mensuração dos fenômenos sociais.....	44
2.1.1 Indicadores de Desenvolvimento Sustentável	49
2.2 A construção e definição dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	58
2.3 A construção e definição dos indicadores da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES).....	62
 CAPÍTULO 3. COMPARANDO AS AGENDAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	 68
3.1. Concepções, Objetivos e Metas para o Desenvolvimento Sustentável	69
3.2. Das concepções de desenvolvimento sustentável à escolha dos quadros de indicadores.....	75
 CONCLUSÃO.....	 104
APÊNDICE	114
ANEXOS	124

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, especialmente após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92) realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, o *desenvolvimento sustentável* vem se estabelecendo como o horizonte norteador das agendas internacionais de desenvolvimento, assim como passou a orientar políticas regionais, nacionais e locais de transformação econômica e social. Da mesma forma, tem havido um claro e exponencial aumento no interesse pelo desenvolvimento sustentável, respaldando as diversas iniciativas e agendas voltadas ao alcance da sustentabilidade econômica e ambiental.

Assim, da ideia de *desenvolvimento sustentável* derivam compromissos políticos, acordos de cooperação internacional, políticas públicas, parcerias e ações dedicadas a implementar aquilo de substancial que essa concepção de desenvolvimento concebe. Nesse ponto, é fundamental compreendermos de forma mais precisa o que a ideia de *desenvolvimento sustentável* afirma como destino a ser buscado e quais as práticas necessárias. Um escrutínio maior e mais aprofundado sobre as bases e concepções de desenvolvimento que sustentam o termo é sempre necessário para jogar luz sobre esses dois elementos – o fim desejado e o caminho a ser percorrido.

Diferentes leituras sobre o significado de *desenvolvimento sustentável* se manifestam no âmbito do debate acadêmico, mas também no conteúdo das grandes agendas globais de desenvolvimento, reverberando em suas ênfases e prioridades políticas e econômicas e nas políticas apresentadas como vitais para o alcance de objetivos e metas traçadas. Assim, essa dissertação se propõe a analisar o conceito de *desenvolvimento sustentável* por meio da comparação de duas das mais importantes agendas de desenvolvimento internacional que se amparam nesse conceito e a partir dele norteiam suas ações e compromissos – os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Para tanto, entende-se ser fundamental ir além da comparação entre objetivos e metas declaradas e avaliar também os indicadores construídos para mensurar a implementação de ambas as agendas, por duas razões: a) os indicadores fazem parte da construção da concepção de desenvolvimento sustentável da mesma forma que

objetivos e metas, temas e subtemas, porque a definição do que será mensurado e como será mensurado efetivamente complementam e consolidam uma definição abstrata de desenvolvimento; b) os indicadores orientam as políticas e as ações que precisam ser adotadas para que um objetivo seja alcançado (da forma e no sentido de como será medido).

Assim, uma análise das agendas de desenvolvimento sustentável internacionais que não tenha os indicadores como objeto central perde de vista o essencial do conteúdo e da funcionalidade das mesmas. São os indicadores que traduzem o compromisso político em realidade operacionalizável, que determina parte essencial do conteúdo e que define os casos de sucesso e fracasso. Assim, o problema central trazido nessa dissertação se refere à forma como o conceito de *desenvolvimento sustentável* – que conforma compromissos políticos manifestados em agendas internacionais de desenvolvimento – pode se manifestar de formas distintas e, com isso, conduzir reformas, políticas, iniciativas diversas. Para tanto, é feita uma análise comparada dos ODS e ICES, considerando suas afirmações acerca do conceito de desenvolvimento sustentável, os objetivos e metas declaradas, mas também os indicadores construídos para mensurar desenvolvimento sustentável.

O processo de emergência de consolidação do *desenvolvimento sustentável* como norte político internacional pode ser considerada uma mudança significativa no modo de compreender e analisar as relações entre os indivíduos, a sociedade e natureza. Esta concepção apresenta um contraste em relação à perspectiva que dominou por séculos a concepção tradicional de desenvolvimento, baseada na ênfase no crescimento econômico e na separação dicotômica entre os universos ambiental e socioeconômico (HOPWOOD; MELLOR; O'BRIEN, 2005). Dentro dessa concepção tradicional, o fator ambiental é entendido como um problema paralelo ou um custo secundário associado ao crescimento econômico e aumento da produtividade. De acordo com Bill Hopwood, Mary Mellor e Geoff O'Brien (2005, p. 38), essa visão tradicional de desenvolvimento entende que, “no geral, a relação entre as pessoas e o meio ambiente fora concebida como o triunfo da humanidade sobre a natureza”¹ em que, o conhecimento e a tecnologia seriam capazes de superar todos os obstáculos, inclusive os de caráter natural e ambiental.

A crítica mais contemporânea a essa percepção, também trouxe uma ampla

¹ Tradução livre de “*on the whole, the relationship between people and the environment was conceived as humanity's triumph over nature*”.

discussão teórica, metodológica e conceitual sobre *desenvolvimento*. O que antes era visto como uma questão estritamente econômica e material passa agora a ter os aspectos social e ambiental incluídas na sua definição. É a partir desse ponto, e com a interação entre esses diferentes elementos a definir desenvolvimento, que se começa a conceber a ideia de *desenvolvimento sustentável*. Essa ideia é resultado da crescente conscientização dos vínculos existentes entre os problemas ambientais, questões socioeconômicas relacionadas à pobreza e desigualdade, além da preocupação em assegurar um futuro saudável para a humanidade. Dessa forma, como bem apontado por Ademar Ribeiro Romeiro (2012, p. 65), “para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser economicamente sustentado (ou eficiente), socialmente desejável (ou incluyente) e ecologicamente prudente (ou equilibrado)”.

Apesar da transformação e do reconhecimento de um novo tipo de desenvolvimento, a literatura especializada e as afirmações de estratégias ou retóricas políticas ainda convivem com um grande impasse na definição de *desenvolvimento sustentável* de uma forma concreta e objetiva. O termo *desenvolvimento sustentável* é, claramente, um conceito que se encontra carregado de valores e que possui uma forte relação com elementos culturais e éticos, valores e crenças que compõem uma sociedade e também afetam as concepções sobre sustentabilidade. Assim, para ser eficiente na construção de agendas e compromissos políticos, o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser capaz de captar a sua essência ao passo que transmita sua definição para os atores da sociedade com determinada clareza (VAN BELLEN, 2005).

Mesmo na ausência de um consenso sobre o conceito de *desenvolvimento sustentável*, esse novo entendimento, relativo ao que seria um modelo de desenvolvimento desejável, passou a integrar o topo da agenda política mundial. Como reflexo direto, as regras e regimes internacionais incorporaram a concepção de desenvolvimento sustentável, criando ‘obrigações’ e definindo parâmetros de desenvolvimento que englobam agora bem-estar econômico, qualidade ambiental e social. Essas mudanças no sistema internacional levaram a um comprometimento dos países e também das organizações internacionais com o alcance do desenvolvimento sustentável, demandando a adoção e criação de políticas nesse segmento.

Diante das novas obrigações, observamos, no cenário internacional, o surgimento de diversas iniciativas preocupadas com a definição do termo e também com a sua implementação. Como movimentos principais, tivemos a formação da Comissão

Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), responsável por utilizar e definir, pela primeira vez, o termo desenvolvimento sustentável, e que resultou no relatório *‘Our Common Future’* que, até os dias atuais, representa a definição de desenvolvimento sustentável mais clássica da literatura sobre o tema; e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), ou Rio 92, também considerado um marco na temática ao estabelecer a Agenda 21, acordada por 179 países, além da assinatura da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Esses eventos abriram espaço para o aprofundamento dos debates globais sobre desenvolvimento e o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no início do século XX e, mais recentemente, a aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é outro exemplo importante da incorporação da ideia de desenvolvimento sustentável no rol de atuações do banco internacional de desenvolvimento.

A centralização do desenvolvimento sustentável na agenda internacional passou a demandar a necessidade de se desenvolver ferramentas capazes de mensurar *sustentabilidade* (BÖHRINGER; JOCHEM, 2007). Existem diversas razões para medir o progresso em torno do desenvolvimento sustentável, variando desde um compromisso geral firmado em prol do meio ambiente e o uso sustentável de seus recursos naturais, humanos e sociais, até um compromisso específico para realizar políticas governamentais de forma mais eficiente. No entanto, pode-se dizer que

a mensuração é indispensável para tornar operacional o conceito de desenvolvimento sustentável. Ajuda os tomadores de decisão e o público a definir objetivos e metas de desenvolvimento sustentável e avaliar o progresso alcançado no cumprimento dessas metas. A medição também ajuda na escolha de políticas e nas correções necessárias em resposta às mudanças nas realidades. Ele fornece uma base empírica e quantitativa para avaliar o desempenho e fazer comparações ao longo do tempo e no espaço, além de oferecer a oportunidade de encontrar novas correlações² (HARD, 1997, p. 7).

Apesar de todas essas complexidades que envolvem o tema, é possível observar

² Tradução livre para “Measurement is indispensable to make the concept of sustainable development operational. It helps decision makers and the public define sustainable development objectives and targets, and assess progress made in meeting those targets. Measurement also helps in making policy choices and the necessary policy corrections in response to changing realities. It provides an empirical and quantitative basis for evaluating performance and making comparisons over time and across space, and it offers an opportunity to find new correlations”.

que atualmente há uma vasta adesão e utilização de indicadores que se propõem a mensurar o desenvolvimento sustentável. As duas agendas internacionais, objeto dessa dissertação, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), são casos exemplares. Ambas apresentam objetivos e metas baseadas em concepção própria de desenvolvimento sustentável e estabelecem indicadores que sinalizam de forma mais precisa os compromissos gerais e específicos que os países devem aderir e alcançar.

Assim, como mencionado, a tradução do conceito de desenvolvimento sustentável para a realidade se dá por meio da construção e aplicação de indicadores. Estes são usados para simplificar informações sobre fenômenos que possuem grande complexidade, como é o caso do desenvolvimento sustentável, no sentido de facilitar a comunicação e também a sua quantificação. Com a construção e utilização de indicadores, se torna possível e viável a mensuração da realidade, transparecendo questões de interesse dos formuladores de políticas (MITCHELL, 1996; HARD, 1997). Entretanto, os indicadores de sustentabilidade, construídos para avaliar o progresso no alcance dos objetivos e metas, tem uma importância fundamental na definição real e concreta da concepção de desenvolvimento sustentável. Eles possuem uma relevância que vai além da mera mensuração e acabam definindo, em última instância, o conteúdo substancial daquilo que será medido. Por exemplo, a definição de uma meta ambiciosa, transformada em um indicador tímido e frágil, consequentemente, transformará essa meta em algo tímido e frágil. Assim, a escolha dos indicadores é o que vai servir de parâmetro para a definição de fato da concepção de desenvolvimento adotadas pelos compromissos e agendas de desenvolvimento sustentável.

Para serem utilizados de modo eficaz, diversos fatores devem ser levados em conta no processo de construção dos indicadores. Porém, em face do seu papel explicado anteriormente, o mais importante deles diz respeito à definição conceitual do fenômeno que está sendo posto em análise. Através do conceito é possível estabelecer um nexo lógico entre a definição e as ferramentas analíticas que serão utilizadas, possibilitando assim, representar diferentes aspectos da realidade. A partir daí, torna-se possível transformar essa realidade em uma forma interpretável através da extração de informações significativas, produzidas pelos indicadores, sobre o fenômeno analisado. Porém, esse processo só é possível quando se é estabelecido um conceito bem definido, contendo seus objetivos, estrutura e aspectos gerais. Assim, a literatura considera um

bom indicador aquele capaz de representar o conceito que lhe deu origem (MAGGINO; ZUMBO, 2012).

A importância da definição conceitual para a criação de indicadores é ainda mais crítica se tratando de indicadores sustentáveis, visto que, um dado indicador não diz nada sobre sustentabilidade ao menos que seja dado uma referência de valor a ele. Nesses casos, esse valor de referência corresponde ao que se entende por desenvolvimento sustentável, ou seja, de que forma ele pode ser alcançado. Assim, indicadores desenhados de forma frágil acabam destoando o conceito que lhe deu origem e, conseqüentemente, destoam também os compromissos políticos reais assumidos com as agendas de desenvolvimento sustentável.

Essa relação, entre conceito e indicador, consiste o objetivo central do trabalho que irá analisar ‘se’ e ‘como’ os indicadores utilizados pela Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável traduzem o conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido previamente pelas Agendas. Para tanto, como mencionado anteriormente, será feita uma comparação entre a ICES e ODS a fim de analisar seu conteúdo e os pontos em que elas convergem acerca do conceito de desenvolvimento sustentável. Esta comparação se dará através dos seus quadros de indicadores que são responsáveis por materializar ações e políticas a serem seguidas pelos atores. Diante desse propósito, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (i) analisar o conceito de desenvolvimento sustentável; (ii) discutir e analisar a importância da elaboração de indicadores de sustentabilidade para a construção de agendas de desenvolvimento sustentável; (iii) comparar as agendas, por meio da análise de indicadores selecionadas a partir de categorias previamente estabelecidas.

Visando o alcance dos objetivos propostos, o trabalho dividir-se-á em três capítulos, sendo o primeiro deles voltado para uma análise teórica e histórica da concepção de desenvolvimento e de sustentabilidade e seus respectivos avanços e resultados. O acompanhamento dessa evolução conceitual é de suma importância para entender o surgimento e adesão ao *Desenvolvimento Sustentável*, o “novo” tipo de desenvolvimento do final do século XX, pautado agora na sustentabilidade e possuindo um amplo escopo de possibilidades e contradições. Além disso, no primeiro capítulo serão analisadas as duas agendas mencionadas, considerando os entendimentos que trazem sobre desenvolvimento sustentável, assim como suas características e objetivos propostos. Essa análise inicial do conceito de desenvolvimento sustentável é de

fundamental importância para a realização da análise de cada uma das Agendas e da forma como seus indicadores tratam suas concepções substanciais de desenvolvimento sustentável.

Após uma introdução teórica, bem como, a exposição das perspectivas sobre desenvolvimento de cada uma das agendas, o segundo capítulo detém-se em apontar a importância do desenho dos indicadores para aferir e mensurar resultados e, por consequência, afirmar a concepção de desenvolvimento sustentável. Ou seja, aqui, a importância dos indicadores corresponde ao fato de que, para que sejam analisadas as metas e objetivos adotados por cada uma delas, o único jeito de fazê-lo é através dos seus indicadores. Assim, a sua mensuração, mais especificamente, o sucesso ou fracasso do alcance de uma meta, só é possível através da análise dos indicadores estabelecidos por cada uma das agendas. Com isso, busca-se no segundo capítulo, discutir um pouco o modo que se deu a construção dos indicadores, tanto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável quanto da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis, para que, dessa forma, seja possível observar como ambas as agendas materializam suas concepções de desenvolvimento sustentável.

Por fim, para o terceiro capítulo, será feita uma comparação entre os 127 indicadores propostos e utilizados pela ICES com os 244 indicadores adotados pelos ODS. O que se pretende é extrair dessa comparação elementos que nos permitam visualizar os pontos em que tais metodologias convergem, se diferenciam e também se complementam de forma a mensurarem e até mesmo definirem desenvolvimento sustentável, visto que, mesmo partindo de concepções semelhantes de sustentabilidade, cada uma delas abarcam diferentes setores e agendas que podem ser vistas como mais ou menos abrangentes. Assim, a partir da criação de um padrão de comparação e da identificação dos indicadores que possuem metas e temas correspondentes em ambas as agendas, será analisado se os mesmos são capazes de traduzir e integralizarem o conceito de sustentabilidade proposto pela Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

CAPÍTULO 1. A “CONSTRUÇÃO INTERNACIONAL” DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O presente capítulo analisa o conceito de desenvolvimento sustentável, as ideias e debates que sustentam sua definição, e a trajetória histórica da evolução do conceito. Também serão analisadas os conceitos das agendas globais que deram sentido prático ao desenvolvimento sustentável contemporaneamente, mais especificamente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES). Conhecer e delimitar conceitualmente o objeto proposto é indispensável para o desenvolvimento dessa dissertação, uma vez que a mensuração de qualquer fenômeno social, principalmente os demasiados complexos como o desenvolvimento e o desenvolvimento sustentável, exige uma delimitação analítica e conceitual adequada. Sendo assim, serão apresentados a origem do termo, suas ramificações e também as suas complexidades.

O significado de desenvolvimento sofreu, ao longo do tempo, diversas alterações. O que antes era entendido e encarado como algo estritamente econômico, diretamente relacionado ao aumento da produção e consumo, passou a reconhecer a importância da questão social e ambiental para a sua composição. Essas mudanças de perspectivas acabaram culminando no conceito mais recente que temos acerca de desenvolvimento, que se viu agora pautado pela noção de sustentabilidade. Assim, a partir dos anos 1980, o termo '*desenvolvimento sustentável*' passou a ser utilizado e o crescimento econômico deixou de ser sinônimo de desenvolvimento e passou a ser um de seus elementos (HOPWOOD; MELLOR; O'BRIEN, 2005).

Apesar de ampla utilização, o desenvolvimento sustentável constitui um dos termos mais complexos que temos no campo político atual e também um dos mais controversos. A definição de um conceito de desenvolvimento sustentável que possa ser aceito e aplicado de forma universal está muito longe de ser alcançado em face do seu caráter multifacetado. Um claro reflexo disso é que organizações internacionais, nacionais, governamentais e não-governamentais, apresentam concepções distintas sobre esse mesmo fenômeno. O grande problema aqui não é a ideia de sustentabilidade em si, mas os aspectos que a compõe. Não há um consenso sobre o que de fato leva um país ou uma cidade a se desenvolver de forma sustentável, no entanto, podemos afirmar

que, de modo geral, é admitida a existência de três esferas que integram esse fenômeno: a econômica, a social e a ambiental (MOLDAN; DAHL, 2007).

Diante das divergências conceituais, combinado ao debate teórico, busca-se, no capítulo em questão, expor o conceito de sustentabilidade adotado pelas duas agendas internacionais de desenvolvimento mencionadas – os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), das Nações Unidas, e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essa definição é fundamental para a análise da forma como foram construídos os indicadores que ambas utilizam para mensurar o desenvolvimento sustentável. Através de seus indicadores será possível observar se de fato as agendas são capazes de traduzir e materializar seus conceitos de desenvolvimento sustentável utilizados na sua teoria, análise que será feito no segundo capítulo dessa dissertação.

1.1 A construção teórica e política do Desenvolvimento sustentável

O período que compreendeu até o início dos anos 1960, não se havia muito a necessidade de separar desenvolvimento de crescimento econômico. Até esse período, os países considerados desenvolvidos também coincidiam com aqueles que haviam se tornado ricos através da industrialização, enquanto que, do outro lado do espectro, os países que cumpunham o grupo dos subdesenvolvidos possuíam um processo de industrialização muito incipiente, ou até mesmo inexistente, e eram pobres. No entanto, ainda nos anos 1950, começaram a surgir indícios de que o intenso crescimento econômico ocorrido durante esse período nos países semi-industrializados, não refletiu, necessariamente, em maior acesso da população de baixa renda a bens materiais e culturais como havia acontecido nos países desenvolvidos. Um exemplo claro disso era o baixo acesso à saúde e à educação. A partir dessas questões, iniciou-se um massivo debate internacional em torno do significado da palavra desenvolvimento e que perdura até os dias atuais (VEIGA, 2010).

Vale ressaltar que é inegável a importância que o crescimento possui na promoção do desenvolvimento. Celso Furtado (2004) é bem enfático ao afirmar que não há desenvolvimento sem a presença da acumulação e do avanço tecnológico. Porém, apesar de ambos estarem relacionados, eles não podem ser considerados um pressuposto único. Enquanto que no crescimento a mudança é refletida em termos quantitativos, no

desenvolvimento ela se dá de forma qualitativa. Ainda de acordo com Celso Furtado (2004, p. 484), *"crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente"*. Assim, a mera disponibilização de recursos para investir não se torna suficiente para proporcionar um futuro digno para a população. No entanto, quando há uma priorização do aspecto social, que busca a melhoria das suas condições de vida, pode-se falar que o crescimento se converte em desenvolvimento (FURTADO, 2004).

Para Amartya Sen (2000), uma concepção adequada de desenvolvimento deve ser capaz de ir além da análise simplista de variáveis relacionadas à renda como a mera acumulação de riqueza e o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB). Assim, para o autor, *"o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo"* (SEN, 2000, p. 29). Dentro dessa perspectiva não se é proposto a total desconsideração da importância do crescimento econômico para o alcance do desenvolvimento, mas sim o dever de se enxergar muito além dele. A maximização de renda e riqueza tem de ser relacionada, sobretudo, com a melhoria de vida da população e também de suas liberdades. Questões como a fome, privação de serviços básicos de acesso à saúde, educação funcional, emprego remunerado ou segurança econômica e social são responsáveis por afetar a melhoria de vida da população bem como das suas liberdades³. O desenvolvimento passa a não ser mais entendido apenas como um processo de acumulação ou aumento da produtividade econômica, ele também é responsável por proporcionar acesso a serviços sociais básicos e corresponder às aspirações da coletividade (FURTADO, 2004).

De acordo com José Eli da Veiga (2010), com o lançamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que faz uso de outras questões além do fator econômico para medir o desenvolvimento, não há mais espaço para continuar a insistir na equiparação de desenvolvimento e crescimento. Outro marco fundamental do posicionamento das Nações Unidas no debate sobre desenvolvimento foi a publicação do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano em 1990. Ele teve como objetivo *"encerrar a ambiguidade que se arrastava desde o final da 2ª Guerra Mundial, quando a promoção do desenvolvimento passou a ser, ao lado da busca da paz, a própria razão*

³ Não esquecendo que nesse rol também estão presentes a negação às liberdades políticas e aos direitos civis básicos (SEN, 2000).

de ser da ONU” (VEIGA, 2010, p. 18). Assim, apesar da controvérsia em torno da definição de desenvolvimento ainda persistir, a atuação assumida pela ONU gerou um forte abalo na discussão internacional perante a questão.

Acompanhando a evolução do debate, além da questão social, também passou a ser incorporada na concepção de desenvolvimento a sustentabilidade. Ao tratarmos acerca da noção de sustentabilidade, prontamente nos deparamos com duas origens distintas do termo: uma na biologia e outra na economia. A primeira delas encontra-se diretamente relacionada à ecologia, ou seja, trata-se essencialmente da capacidade de recuperação e reprodução dos ecossistemas diante das agressões sofridas, seja derivada da ação humana ou decorrente de causas naturais. Já a segunda delas está atrelada a ideia de desenvolvimento com a intenção de reduzir a incompatibilidade atual da condição mundial que elucida, cada vez mais, a necessidade de crescimento a fim de sustentar a população humana, tendo, em contrapartida, que assegurar o futuro ambiental do planeta (SILVA; SOUZA LIMA, 2010).

Em verdade, há um certo consenso na literatura em apontar o ano de 1972 como fundamental para a inserção da questão ambiental ao debate. A ocorrência da Conferência de Estocolmo (1972) constituiu um marco ao mobilizar e reunir especialistas dispostos a discutir tal questão. O objetivo da Conferência era alertar as nações para o fato de que a vasta degradação dos recursos naturais, causada principalmente pela ação humana, resultaria em graves consequências para o bem-estar e até mesmo afetariam a própria sobrevivência da sociedade. Porém, os países em desenvolvimento alegaram que essa ideia de ‘frear’ o desenvolvimento seria inviável, uma vez que precisavam garantir empregos bem como necessitavam manter seus níveis de crescimento econômico⁴ (SILVA; LIMA, 2014). Apesar de não ter atingido o seu êxito, o relatório produzido em Estocolmo foi fundamental para a ruptura da ideia de que não haveria limites para a exploração dos recursos ambientais, contrariando o pensamento predominante de crescimento econômico contínuo da sociedade industrial. Assim, a partir de Estocolmo, começa a ganhar força a constatação de que as agressões à natureza podem limitar o processo de desenvolvimento. Ou seja, passa a ser reconhecida a percepção da finitude dos recursos naturais e a gradativa depreciação do meio ambiente como fatores que seriam responsáveis por impedir o desenvolvimento (VEIGA, 2010; NASCIMENTO, 2012; VAN BELLEN, 2005).

⁴ Vale salientar que tal argumento economicista, em defesa do crescimento econômico, tem sido usado recorrentemente até os dias de hoje, principalmente, pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Frente a essas mudanças, a partir dos anos 1980, passa a ser introduzida ao debate o termo desenvolvimento sustentável. O que, até então, era fortemente marcado pela ênfase dada ao crescimento econômico, cede lugar para uma noção de desenvolvimento agora pautada pela sustentabilidade e retorno das discussões sobre desenvolvimento humano e social. Diversas definições de desenvolvimento sustentável foram propostas, mas nenhuma capaz de satisfazer simultaneamente economistas, ecologistas, sociólogos, filósofos e os decisores políticos. Até mesmo as diferentes organizações internacionais e organizações não-governamentais possuem entendimentos distintos sobre a temática. De acordo com Kirk Hamilton e Esther Naikal (2014), o principal motivo dessa problemática diz respeito à incerteza sobre o objeto da sustentabilidade e não à sua ideia em si. Assim, uma abordagem mais abrangente seria capaz de identificar o desenvolvimento sustentável por meio da manutenção de vários indicadores tanto ecológicos, como sociais e econômicos (HAMILTON; NAIKAL, 2014).

Diante desse impasse, muito se tem debatido sobre a relação entre sustentabilidade e crescimento econômico. Após o fracasso da Conferência de Estocolmo, foi formada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criada pela ONU, no ano de 1983. Dirigida pela ex-primeira-ministra norueguesa, Gro Harlen Brundtland, a Comissão fora responsável pelo Relatório *Our Common Future*, ou simplesmente, o Relatório Brundtland (1987). Seu principal objetivo girava em torno de propor uma agenda global capaz de gerar mudanças, passando a ser reconhecido como o maior esforço em conciliar a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico. É a partir desse momento que temos o surgimento do termo e da definição mais clássica de ‘Desenvolvimento Sustentável’. É também com a publicação do Relatório que tal temática alcança o topo das agendas dos atores e organizações internacionais (NASCIMENTO, 2012).

Assim, de acordo com a definição presente em Brundtland (ONU, 1987, p. 41):

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos principais:

O conceito de 'necessidades', em particular as necessidades essenciais das pessoas pobres do mundo, às quais deve ser dada prioridade; e

A ideia de limitações impostas pelo estado da tecnologia e da organização social sobre a capacidade do ambiente de atender às necessidades presentes e futuras⁵.

O Relatório ainda ressalta que os objetivos do desenvolvimento, tanto econômico quanto social, devem ser definidos em termos de sustentabilidade, se aplicando a todos os países, seja ele desenvolvido ou em desenvolvimento. Assim, as interpretações sobre o tema podem até sofrer variações, porém, estas devem compartilhar certas características gerais e devem, de certa forma, originar-se de um consenso comum sobre o conceito básico de desenvolvimento sustentável e também de uma estrutura estratégica ampla a fim de alcançá-lo (ONU, 1987).

Além da Conferência de Estocolmo e do Relatório *Our Common Future*, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), ou apenas Rio-92⁶, também merece destaque nesse debate em busca dessa nova noção de desenvolvimento. A conferência tinha como objetivo apresentar alternativas que possibilitassem um desenvolvimento econômico capaz de integrar questões sociais e ambientais, não sendo mais necessário ‘frear’ o desenvolvimento dos países (SILVA; LIMA, 2014). De acordo com Elimar Pinheiro (2012, p. 51), nesta nova dimensão social está contida a ideia de que “a pobreza é provocadora de agressões ambientais e, por isso, a sustentabilidade deve contemplar a equidade social e a qualidade de vida dessa geração e da próxima”.

Como resultado da Conferência, os 179 países participantes assinaram e acordaram a Agenda 21 Global que consistiu na tentativa de maior abrangência, até então realizada, para a promoção em escala global do desenvolvimento sustentável. Ela pode ser caracterizada como uma espécie de “instrumento de planejamento” a ser aplicado na construção de sociedades sustentáveis em diferentes localidades. Para esse “novo” modelo de desenvolvimento deve-se agregar a (i) preservação do meio ambiente (ii) a justiça social (iii) o crescimento econômico e a participação e (iv) o controle da sociedade, evidenciando a complexidade que permeia o modelo sustentável. Dessa forma, para que o desenvolvimento de modo sustentável ocorra, faz-se necessário a

⁵ Tradução livre de “*Sustainable development is one that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within two key concepts:*

The concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and

The idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs”.

⁶ Recebeu este nome em homenagem a cidade do Rio de Janeiro que constituiu a sua sede.

compreensão das transformações que permeiam a sociedade e também dos seus impactos futuros a partir de uma integração entre as esferas econômica, social e ambiental (SILVA; SOUZA LIMA, 2010).

De acordo com seu documento, a Agenda 21 seria direcionada aos problemas atuais, porém, tendo como objetivo preparar o mundo para os desafios do próximo século. Ela reflete um consenso mundial em torno do tema, além de estabelecer um compromisso político acerca do desenvolvimento e da cooperação ambiental. Assim,

O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. Outras organizações internacionais, regionais e sub-regionais também são convidadas a contribuir para tal esforço. A mais ampla participação pública e o envolvimento ativo das organizações não governamentais e de outros grupos também devem ser estimulados (ONU, 1992, p.11).

Logo, a inserção do fator sustentabilidade ao desenvolvimento constitui um esforço conjunto entre o setor público e privado, sendo as políticas públicas uma das ferramentas utilizadas para esse fim. Independente de qual seja a sua dimensão de atuação, elas irão impactar no processo de desenvolvimento, seja de forma positiva ou negativa para a sustentabilidade (SILVA; SOUZA LIMA, 2010).

Além da Agenda 21, como resultado da Rio 92, tivemos a assinatura da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Ao contrário do primeiro desdobramento da Conferência, a Agenda 21, estas últimas não representaram mudanças no conceito de desenvolvimento sustentável, mas sim a institucionalização do regime de mudanças climáticas e a consequente internalização do conceito.

Antes de 1990, as discussões sobre mudanças climáticas eram limitadas e direcionadas apenas para a definição do problema. Porém, com a CQNUMC, houve o estabelecimento de normas de proteção climáticas e também o início de buscas por soluções para a problemática. Apesar das novas mudanças, a Convenção não determinava obrigações específicas de implementação. Estas seriam definidas a partir da realização de reuniões periódicas, conhecidas como Conferências das Partes (COPs), e só então seriam fixadas as estratégias de implementação de tais obrigações. Cabe aqui

o destaque para três delas: a COP 03 (Kyoto), a COP 15 (Copenhague) e a COP 21 (Paris) (VIOLA; BASSO, 2016).

A COP 03 ocorreu em 1997 e dela se originou o Protocolo de Kyoto. Ele foi assinado pelos países membros da CQNUMC e estabelecia a redução de pelo menos 5% das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) em relação aos níveis de 1990. Essa redução deveria acontecer de forma compulsória e entre os anos de 2008 e 2012. Durante as negociações, apesar de pressionadas, as economias emergentes⁷ rejeitaram o compromisso de redução dos GEE invocando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e a responsabilidade histórica que as economias desenvolvidas possuem determinando que estas arquem com maiores custos para o alcance do desenvolvimento sustentável. Assim, de 1997 a 2001, quando o regime de mudanças climáticas se encontra em vias de se consolidar, os Estados Unidos abrem mão da sua liderança e decidem não mais ratificar o Protocolo de Kyoto sob o argumento de que as disputas dos mercados internacionais passariam a ser injustas frente às economias emergentes que não seriam obrigadas a reduzirem as suas emissões de GEE. Mesmo diante desse cenário, o Protocolo entrou em vigência em 2005 e obrigava a redução das emissões de um grupo de países que, juntos, representavam apenas 29,91% do total das emissões a nível global. Estes países conseguiram cumprir coletivamente as disposições do tratado, porém, este, ainda assim, não foi capaz de desacelerar o aumento das emissões globais (VIOLA; BASSO, 2016).

No cenário que sucede o Protocolo de Kyoto, as disputas sobre a obrigatoriedade dos compromissos de redução das emissões persistiam. As economias emergentes haviam aumentado suas participações nas emissões totais globais, porém, continuavam a resistir sobre a designação de metas de redução compulsórias para suas emissões sob o mesmo argumento utilizado na COP 03 – a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos. Do outro lado, os Estados Unidos também se mantinham firmes no seu posicionamento sobre a inclusão dos países emergentes nos compromissos de redução, inclusive determinando tal aspecto como condição para aceitação das metas. Assim, a Conferência de Copenhague (COP 15), ocorrida em 2009, que possuía como objetivo criar um tratado mais efetivo do que o estabelecido em Kyoto, também não foi capaz de definir um compromisso global sobre a questão climática (VIOLA; BASSO, 2016; FALKNER, 2016).

⁷ Compostas pelo G77 + China e lideradas por Brasil, Índia e China (VIOLA; BASSO, 2016).

Durante a COP 15, ao longo de duas semanas, houve intensas negociações entre diplomatas e especialistas em regulamentação, porém, todas sem sucesso. Diante da falta de consenso, um grupo de chefes de Estados elaborou um acordo de compromisso político, conhecido como Acordo de Copenhague. Nele, Estados Unidos, China, Índia e outros líderes mundiais aceitaram a implementação de um sistema de promessas voluntárias como base para ações climáticas futuras. Pela primeira vez, desde Kyoto, os principais emissores de gases de efeito estufa, pertencentes ao grupo dos países em desenvolvimento, mostram-se inclinados a contribuir para a mitigação de suas emissões sem esperar ou exigir que os países desenvolvidos cumprissem totalmente seus compromissos. Assim, embora a COP 15 tenha sido vista como um fracasso na época, ela constituiu um marco importante para a questão do regime climático, pois representou uma abertura de caminho para a resolução do impasse entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, sinalizando para a possibilidade de se atingir um compromisso com alcance global na questão das mudanças climáticas⁸ (FALKNER, 2016).

Diante dessa nova abertura para um possível consenso entre os países, temos a realização da COP 21 que aconteceu em 2015 em Paris. O Acordo de Paris, como ficou conhecido o documento derivado da COP 21, é visto com extrema relevância na política climática internacional após por dar fim a 20 anos de negociações da ONU que, segundo Falkner (2016), adotava uma abordagem equivocada ao propor uma redução compulsória das emissões. O Acordo, ao convergir os interesses de países desenvolvidos e em desenvolvimento, acabou com a principal barreira que impossibilitava a cooperação internacional sobre o tema. Ele, ao contrário dos seus antecessores, reconhece que deve ser dada prioridade as políticas internas de cada país, permitindo que estes estabeleçam sua própria meta direcionada à mitigação das mudanças climáticas. Assim, o Acordo de Paris cria “uma estrutura para fazer compromissos voluntários que podem ser comparados e revisados internacionalmente, na esperança de que a ambição global possa ser aumentada através de um processo de ‘nomear e envergonhar’”⁹ (FALKNER, 2016, p.7). O intuito dessa estrutura é que,

⁸ Também como resultado de Copenhague, houve a criação do *Green Climate Fund* (com uma promessa de até US\$ 100 bilhões de dólares por ano de financiamento direcionado para medidas de mitigação e adaptação em países em desenvolvimento até o ano de 2020) e o desenvolvimento de um sistema para monitorar, reportar e verificar as emissões e as contribuições financeiras (FALKNER, 2016).

⁹ Tradução livre para “It creates a framework for making voluntary pledges that can be compared and reviewed internationally, in the hope that global ambition can be increased through a process of ‘naming and shaming’”.

mesmo não determinando a obrigatoriedade das metas, a lógica de estabelecimento de promessas, e do seu consequente acompanhamento, gere mobilização e pressão tanto internacional quanto nacional para os países, fazendo com que os mesmos venham a cumprir o que fora estabelecido. Nessa perspectiva, as expectativas geradas para as políticas climáticas se tornam mais realistas e amplamente aceitas em todo o mundo. Ao todo, 195 países, além da União Europeia, aderiram ao Acordo de Paris (FALKNER, 2016)

Além da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, tivemos como resultado da Rio 92, e que já fora mencionado anteriormente, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Por biodiversidade entende-se que esta compreende toda a variedade de vida na Terra, ou seja, “todas as diferentes espécies de plantas, animais e micro-organismos, toda a variabilidade genética dentro das espécies e toda a diversidade de ecossistemas formados por diferentes combinações de espécies” (GROSS, 2006, p.7). Ela abarca ainda todos os serviços ambientais encarregados pela preservação e interação dos seres vivos e também pela oferta de bens e serviços¹⁰ que compõem a base da sociedade humana e das suas economias. Assim, a manutenção da diversidade biológica, diante do crescente impacto humano – exploração excessiva, poluição, mudanças climáticas –, constitui um dos maiores desafios do desenvolvimento sustentável (GROSS, 2006).

Com a realização da Cúpula da Terra (1992), a necessidade de preservação da biodiversidade passa a ser reconhecida de forma universal entre os países através do compromisso legal estabelecido pela CDB. Ela representa o primeiro acordo mundial destinado à conservação e uso sustentável de todos os componentes da diversidade biológica, além de ser responsável por definir, também pela primeira vez, a biodiversidade no contexto social e econômico. Em termos gerais, a Convenção da Diversidade Biológica possui três objetivos principais: (i) conservação da diversidade biológica; (ii) utilização sustentável de seus componentes; e (iii) repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos (BRASIL, 2002, p. 9). Ao ratificarem a Convenção, os 187 países integrantes se comprometeram, de acordo com suas condições e capacidades, a:

¹⁰ Estão incluídos na gama de bens e serviços: alimentos, medicamentos, água e ar limpos, além de outros recursos naturais responsáveis por sustentar as atividades humanas e industriais.

a) Desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica ou adaptar para esse fim estratégias, planos ou programas existentes que devem refletir, entre outros aspectos, as medidas estabelecidas nesta Convenção concernentes à Parte interessada;

b) Integrar, na medida do possível e conforme o caso, a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes (BRASIL, 2002, p. 11).

Apesar de reforçar que a preocupação com a conservação da biodiversidade consiste em um fator comum a todos os países do globo e que representa parte integrante do processo de desenvolvimento, a Convenção reconhece que os países possuem total autonomia sobre a disponibilização e utilização de seus recursos. A CDB estabelece políticas, obrigações gerais e promove a cooperação técnica e financeira, no entanto, a implementação desses quesitos deve ocorrer a nível nacional e deve ser de responsabilidade dos governos nacionais (GROSS, 2006).

Todos esses eventos representaram grandes avanços na concepção de desenvolvimento sustentável, evidenciando, cada vez mais, a harmonização entre as duas vertentes – meio ambiente e desenvolvimento – e a ruptura com a ideia de equivalência entre crescimento econômico e desenvolvimento, até então predominante. Apesar desse novo cenário, desde *Brundtland*, a expressão “desenvolvimento sustentável” tem sido utilizada de diversas formas, sofrendo variações de acordo com o seu contexto de aplicação – acadêmico, político, ambiental.

Como resultado, nos últimos anos, nos deparamos com vários discursos que, algumas vezes, se complementam e em outras se apresentam excludentes entre si. Apesar do debate inconclusivo, envolvendo a precisa definição do que viria a ser desenvolvimento sustentável, podemos considerar que, essencialmente, existe um consenso quanto à inclusão da esfera social e ambiental nessa sua ‘nova’ concepção. É bem verdade que a definição de social possui diferentes aspectos que influenciam na sua conceituação, porém, todas elas incluem o indivíduo em suas ações, espaço este que antes era ocupado estritamente por políticas e visões economicistas (REDCLIFF, 2005).

Mesmo diante de todas essas mudanças e apesar de possuir grande respaldo nas Relações Internacionais, o debate em relação ao desenvolvimento também possui uma corrente descrente quanto a sua atuação e efeitos. A teoria do pós-desenvolvimento, por exemplo, também é utilizada como meio para entender os avanços e mudanças do discurso desenvolvimentista desde a década de 1940. Nela, seus teóricos apontam que o

desenvolvimento internacional seria nada menos do que uma construção da hegemonia ocidental (MORSE, 2008).

Ao tratar sobre desenvolvimento sustentável, os pós-desenvolvimentistas são ainda mais céticos quanto a sua real intenção. Eles afirmam que, embora o discurso sobre sustentabilidade seja capaz de influenciar a própria noção de desenvolvimento, ainda iremos nos deparar com as inevitáveis compensações entre o ganho econômico e a proteção ambiental. Morse (2008, p. 344) aponta que, na visão da teoria pós-desenvolvimentista, “desenvolvimento sustentável nada mais é do que a cooptação de uma ampla gama de grupos em uma agenda que nada mais faz que promover o crescimento econômico neoliberal a todo custo, ainda que com uma face "verde"¹¹. Dessa ideia vem a compreensão de que muitos atores até expressem concordância quanto as propostas do desenvolvimento sustentável, porém, não necessariamente mudem seu próprio comportamento para ajudar a pô-las em prática (MORSE, 2008).

Em suma, pode-se dizer que o desenvolvimento sustentável se tornou uma espécie de ‘campo de disputa’ dotado de uma vasta gama de discursos que em determinados momentos se opõem e em outros se complementam. Assim, a multiplicidade de sentidos passou a ser o seu principal aspecto, influenciando diretamente tanto posições quanto medidas de governos, empresários, políticos, movimentos sociais e organismos multilaterais (NASCIMENTO, 2012).

A seguir serão apresentadas as visões das duas agendas internacionais de desenvolvimento sustentável que constituem os objetos de análise dessa dissertação – Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tendo como principal propósito analisar o conceito de desenvolvimento sustentável adotados pelas agendas por meio da comparação de seus indicadores, que são responsáveis por nortear suas ações e compromissos, precisamos, como ponto de partida, identificar o conceito de DS adotados em teoria por cada uma delas.

A importância dessa definição conceitual está no fato de que ela é responsável por influenciar diretamente todo o processo de criação e implementação dessas agendas. A partir do estabelecimento de um conceito é possível criar objetivos, metas e, principalmente, indicadores, sendo estes elementos fundamentais para o alcance do

¹¹ Tradução livre de “SD (sustainable development) is nothing more than a co-opting of a wide range of groups into an agenda that does nothing more than promote neo-liberal economic growth at all cost, albeit with a ‘green’ face”.

desenvolvimento sustentável. Com isso, compreender o que as duas agendas entendem por esse fenômeno é de extrema relevância para a análise proposta.

1.2 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: uma nova concepção de desenvolvimento para as Nações Unidas.

A nova abertura da agenda política internacional no período pós Guerra Fria foi fundamental para impulsionar um novo conceito de desenvolvimento. Como apontado anteriormente, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) despertou para o debate a inserção de novos temas e também de novos atores. Nesse novo cenário, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) constituíram uma tentativa de concretizar e refletir essa nova representação do desenvolvimento no século XXI, em que questões sociais, como combate à pobreza, acesso educação e saúde básica, passaram a integrar a sua definição. Assim, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são considerados “o primeiro esforço global coordenado em favor do desenvolvimento” (LOPES; CEBRI, 2013, p. 7). Seus 8 objetivos¹², 20 metas¹³ e 60 indicadores foram acordados nos anos 2000, por 189 países

¹² **Objetivo 1:** Acabar com a fome e a miséria. **Objetivo 2:** Oferecer educação básica de qualidade para todos. **Objetivo 3:** Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres. **Objetivo 4:** Reduzir a mortalidade infantil. **Objetivo 5:** Melhorar a saúde das gestantes. **Objetivo 6:** Combater a AIDS, a malária e outras doenças. **Objetivo 7:** Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente. **Objetivo 8:** Estabelecer parcerias para o desenvolvimento (BRASIL, 2000).

¹³ **Objetivo 1:** 1. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas cuja renda é inferior a US \$ 1 por dia 2. Alcançar emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens 3. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que sofrem de fome. **Objetivo 2:** 1. Garantir que, até 2015, as crianças de todos os lugares, meninos e meninas, possam concluir um curso completo de ensino primário. **Objetivo 3:** 1. Eliminar a disparidade de gênero no ensino primário e secundário, preferencialmente até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015. **Objetivo 4:** 1. Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos. **Objetivo 5:** 1. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna 2. Alcançar, até 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva. **Objetivo 6:** 1. Parar e começar a reverter, até 2015, a disseminação do HIV / AIDS 2. Alcançar, até 2010, o acesso universal ao tratamento do HIV / AIDS para todos aqueles que precisam 3. Parar e começar a reverter, até 2015, a incidência da malária e outras doenças importantes. **Objetivo 7:** 1. Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas dos países e reverter a perda de recursos ambientais 2. Reduzir a perda de biodiversidade, alcançando, até 2010, uma redução significativa na taxa de perda 3. Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso sustentável a água potável e saneamento básico 4. Alcançar, até 2020, uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas. **Objetivo 8:** 1. Desenvolver um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório 2. Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, dos países sem litoral e dos pequenos estados insulares em desenvolvimento. 3. Lidar de forma abrangente com a dívida dos países em desenvolvimento 4. Em cooperação com empresas farmacêuticas, fornecer acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis em países em desenvolvimento 5. Em

e 23 organizações internacionais, e deveriam se estender até o ano de 2015, quando estes seriam sucedidos por um novo acordo global em prol do desenvolvimento.

De acordo com David Hulme (2010), os ODMs consistiram na maior promessa mundial de redução de pobreza e privação humana ao proporem um acordo com reduções históricas que seriam alcançadas através de uma colaboração multilateral entre os países. Os ODMs então surgiram como uma nova proposta de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Em suma, eles constituíram uma agenda de ajuda Norte-Sul, sendo particularmente úteis para comunicar um propósito claro de ajuda ao desenvolvimento e assim mobilizar o apoio público. Seu maior foco era a pobreza extrema, entendida aqui como a satisfação das necessidades básicas e sua redução (FUKUDA-PARR, 2016).

Apesar de ser entendido como uma nova concepção de desenvolvimento, quebrando com a visão ortodoxa economicista, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sofreram diversas críticas devido a sua omissão no que tange a desigualdade, questões de saúde reprodutiva das mulheres, governança, crescimento econômico e desemprego, entre diversos outros objetivos importantes e que também merecem atenção. Além do seu reducionismo ao tratar sobre desenvolvimento, os ODMs também foram constantemente criticados por não estarem alinhados aos princípios de direitos humanos, principalmente no que concerne à igualdade, participação, não discriminação e transparência. O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACDH), ainda teceu críticas aos ODMs pela sua implementação demasiadamente tecnocrática, baseada na suposição de que recursos e tecnologia seriam suficientes para sanar o problema da pobreza (FUKUDA-PARR, 2016).

Além das questões substanciais, os ODMs também possuíam falhas metodológicas ao não serem capazes de mensurar o esforço desempenhado pelos países em atingirem tais metas. Isso se deu pelo fato de que o monitoramento das metas não levava em consideração o ponto de partida de cada país e todas as divergências existentes entre eles. Ou seja, alguns países desempenharam alto esforço de atingir as metas propostas, obtendo uma mudança significativa em seus números, porém, devido ao problema ter uma grande proporção internamente, ele não foi capaz de cumprir a meta por completo. Essa questão atingiu, principalmente, os países do continente africano que apresentam problemas sociais de forma muito mais acentuada que os

cooperação com o setor privado, disponibilizar benefícios de novas tecnologias, especialmente informações e comunicações (ONU, 2010).

demais países do globo. A mensuração absoluta, refletida no ‘cumprir’ ou ‘não cumprir’ as metas, seria o causador dessa problemática (EASTERLY, 2009).

Antes mesmo do fim do prazo firmado para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, previsto para 2015, inicia-se o processo de construção da Agenda Pós-2015, logo após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20) e a subsequente publicação do relatório “O Futuro que Queremos”. Neste último ainda é possível observar os reflexos da mudança e um maior alinhamento a nova concepção de desenvolvimento, agora com a inserção do espectro social e ambiental. De acordo com o documento (ONU, 2012, p. 3), os países signatários reconhecem que

os povos estão no centro do desenvolvimento sustentável e, nesse sentido, trabalhamos por um mundo justo e equitativo para todos, e nos comprometemos a trabalhar juntos, por um crescimento econômico sustentável que beneficie a todos, pelo desenvolvimento social e pela proteção do ambiente favorecendo o interesse de todos.

Imediatamente é possível perceber uma notória mudança na formulação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) em face do seu antecessor: eles foram conscientemente estabelecidos por meio de um processo de negociações políticas entre os Estados. Os seus objetivos e metas foram resultado de mais de dois anos de um amplo sistema de consultas pública e participação ativa da sociedade civil e demais partes interessadas ao redor do mundo que buscaram representar as vozes dos mais pobres e vulneráveis. As consultas incluíram um trabalho valioso do Grupo de Trabalho Aberto para a elaboração dos ODS (GTA-ODS) que se encarregaram de elaborar uma proposta para os ODS. O grupo era composto por 70 países além de receberem contribuições especializadas da sociedade civil, da comunidade acadêmica e também do próprio sistema das Nações Unidas. Assim, os ODS não diferem dos ODMs apenas no número de metas e objetivos, mas também no seu propósito, concepção e no seu processo político de elaboração (FUKUDA-PARR, 2016).

A nova configuração dos atores no sistema internacional, bem como as lições deixadas pelos ODMs – incluindo aqui suas críticas – resultaram na criação da nova agenda ODS que passa a conter 17 objetivos¹⁴, 169 metas e 244 indicadores,

¹⁴ **Objetivo 1:** Erradicação da pobreza. **Objetivo 2:** Fome zero e agricultura sustentável. **Objetivo 3:** Saúde e bem-estar. **Objetivo 4:** Educação de qualidade. **Objetivo 5:** Igualdade de gênero. **Objetivo 6:** Água potável e saneamento. **Objetivo 7:** Energia acessível e limpa. **Objetivo 8:** Trabalho decente e

apresentando uma agenda mais ampla e ambiciosa que inclui sustentabilidade ambiental, social e também econômica. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 2015, representando uma agenda com escopo e relevância sem precedentes (HICKEL, 2019).

De acordo com documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, os ODS

se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (ONU, 2015b, p. 1).

Figura 1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: PNUD, 2015.

Além de serem integrados e indivisíveis, os objetivos e metas dos ODS possuem natureza global e são universalmente aplicáveis. Diferentemente dos ODMs, eles levam em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento dos países, respeitando suas políticas e prioridades nacionais. Apesar das metas serem estabelecidas pelos próprios governos, elas devem ser orientadas pelo nível de ambição global, porém levando sempre em conta as circunstâncias particulares de cada um. É também de responsabilidade dos governos, definir como tais metas globais serão incorporadas nos seus processos, políticas e estratégias nacionais, pois, de acordo com a Agenda 2030

crescimento econômico. **Objetivo 9:** Indústria, inovação e infraestrutura. **Objetivo 10:** Redução da desigualdade. **Objetivo 11:** Cidades e comunidades sustentáveis. **Objetivo 12:** Consumo e produção responsáveis. **Objetivo 13:** Ação contra a mudança global climática. **Objetivo 14:** Vida na água. **Objetivo 15:** Vida terrestre. **Objetivo 16:** Paz, justiça e instituições eficazes. **Objetivo 17:** Parcerias e meios de implementação (PNUD, 2015).

(ONU, 2015b, p. 17), “é importante reconhecer o vínculo entre o desenvolvimento sustentável e outros processos relevantes em curso nos campos econômico, social e ambiental”.

Para a implementação da Agenda, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis serão cruciais para apoiar e estimular ações, nos próximos 15 anos, nas áreas de extrema importância para a humanidade, sendo elas: *Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias*. Para a primeira área, *pessoas*, o compromisso assumido é o de erradicar a pobreza e a fome e garantir que todos os seres humanos possuam dignidade e igualdade. Para o *planeta*, determinou-se a sua proteção da degradação e a tomada de medidas urgentes na área de mudanças de climáticas. Sobre *prosperidade*, ficou estabelecido que deve-se assegurar que todos os seres humanos desfrutem de uma vida próspera e de realização pessoal e que os progressos nas áreas econômicas, sociais e tecnológicas ocorram em conformidade com o aspecto ambiental. Para a *paz*, fora determinado a promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas sob o argumento de que “não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015b, p. 2). Por fim, para *parceria*, fica estabelecido que deverá haver a mobilização de todos os meios necessários para a implementação da agenda através de uma parceria global para o desenvolvimento sustentável. Assim, de acordo com a Agenda 2030, os ODS “são como uma lista de tarefas a serem cumpridas pelos governos, a sociedade civil, o setor privado e todos os cidadãos na jornada coletiva para um 2030 sustentável”.

1.3 Cidades Emergentes e Sustentável: o desenvolvimento sustentável e a questão urbana

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) acredita que para melhorar a vida dos indivíduos, trazer crescimento econômico a longo prazo, bem como reduzir a pobreza e a desigualdade na região da América Latina e Caribe, se faz necessário um desenvolvimento que seja socialmente inclusivo e também ambientalmente sustentável. De acordo com o Banco (2018) isso significa, na prática, “proteger e investir em nossos recursos naturais e sociais, respondendo aos desafios das mudanças climáticas,

promovendo soluções sustentáveis de infraestrutura e garantindo a inclusão social e a prestação de contas”.

Diante desse novo cenário, o Banco lançou a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), no ano de 2010, considerada um programa de políticas públicas que é resultado de deliberações sobre como municípios de médio porte podem se adaptar e aderir a novas transformações exigidas para que seu crescimento não seja restringido pela limitação da sua própria estrutura. Desde então, o Programa tem sido replicado em mais de cinquenta cidades da região, resultando em trinta e cinco planos de ação elaborados (BID, 2016).

O rápido crescimento urbano nas cidades de médio porte, da América Latina e Caribe (ALC), cria oportunidades para milhões de pessoas, mas também representa grande desafio para os governos locais na provisão de serviços básicos, na garantia de níveis adequados para a qualidade de vida, na proteção do meio ambiente e no enfrentamento dos desafios das mudanças climáticas (BID, 2014a). Ao analisar o crescimento da população nos diversos países da região, é possível verificar que as cidades médias acabaram por crescer a um índice maior do que aquele observado nas grandes cidades, sendo, muitas vezes, até mais dinâmicas do que estas. Assim, essas cidades médias “necessitam de governos locais fortalecidos em suas capacidades institucionais e operacionais, o que acaba sendo limitado pela escassez de recursos para investimentos e pela dificuldade de manter uma gestão fiscal adequada” (BID, 2014a, p. 18).

Calcula-se que as cidades médias e emergentes¹⁵ da América Latina e Caribe, contribuem o equivalente a 30% do Produto Interno Bruto (PIB) da região. Isso nos permite concluir que o maior desafio para a sustentabilidade urbana na ALC, encontra-se justamente nessas ditas cidades médias, com os seus altos índices de crescimento populacional e econômico, em termos relativos. Destarte, o Banco Interamericano de Desenvolvimento afirma que “esses centros urbanos enfrentam o desafio de atingir um desenvolvimento sustentável sem repetir os erros das grandes metrópoles latino-americanas” (BID, 2014c, p. 6).

O Banco aponta alguns motivos para concentrar a análise da sustentabilidade urbana nas cidades médias da região. O primeiro deles, e já mencionado anteriormente,

¹⁵ De acordo com o BID, entende-se por cidades emergentes “áreas urbanas que são classificadas como médias, de acordo com a população total de cada país, e que, além disso, apresentam um crescimento populacional e econômico sustentado, em um ambiente de estabilidade social e governança” (BID, 2014c, p. 6).

ressalta a importante dinâmica de crescimento econômico e populacional dessas cidades que acabam influenciando diretamente no futuro do desenvolvimento urbano na ALC. Já o segundo argumento aponta o fato de que tais cidades se situam em uma etapa na qual ainda é possível “explorar economias de escala, controlar os custos de aglomeração e, assim, elevar a eficiência global” (BID, 2014c, p. 6). Por fim, a geração de uma melhora da sustentabilidade das cidades médias e também da sua qualidade de vida, seria capaz de reduzir a pressão, tanto populacional quanto econômica, sobre as grandes cidades, além de facilitar as intervenções com a finalidade de superar os grandes desequilíbrios que as compõem (BID, 2014c).

Assim, o Banco acredita que uma cidade sustentável é capaz de oferecer

uma boa qualidade de vida aos seus cidadãos, minimiza seus impactos sobre a natureza, preserva seus ativos ambientais e físicos para gerações futuras e, por meio disso, promove sua competitividade. Ademais, ela conta com um governo local que tem capacidade fiscal e administrativa para cumprir com as suas funções urbanas com a participação ativa dos cidadãos (BID, 2014c, p. 4).

Considerando esse contexto e o seu programa de assistência técnica voltada aos governos das cidades médias da América Latina e Caribe, o Banco tem como áreas prioritárias para os seus investimentos nas cidades, projetos que visam uma política social que gere equidade e produtividade; assim como, uma melhoria na infraestrutura para torná-la mais competitiva. Paralelo a isso, a Iniciativa também se volta para a promoção de melhorias no bem-estar populacional. Sendo assim, tal proposta propõe a criação de instituições que direcionem seus objetivos para o crescimento e ampliação do bem-estar social. Além disso, a Iniciativa possui como princípio basilar o desenvolvimento sustentável, assim, ela busca que as cidades, através de seus projetos, venham a contribuir como um modelo de solução/alternativa a ser seguido como resposta às mudanças climáticas (BID, 2012b).

Com isso, o objetivo da Iniciativa é desempenhar um papel relevante nas cidades, oferecendo apoio em busca de um crescimento equilibrado antes que os desafios da sustentabilidade venham a se tornar um fator limitador no seu processo desenvolvimentista. Esse apoio compreende em ajudar as cidades a administrarem sua vulnerabilidade à mudança climática e suas necessidades de reduzir os efeitos que ela produz e que por muitas vezes não fazem parte das prioridades desses atores (BID, 2012b).

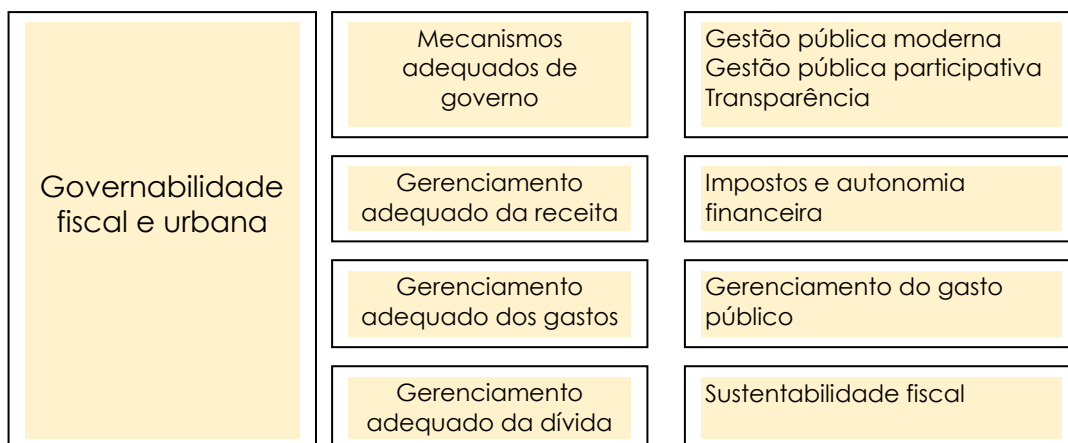
A ICES então foca-se em três dimensões em torno da sustentabilidade, a saber: (i) ambiental e mudança climática; (ii) desenvolvimento urbano integrado; (iii) fiscal e governança. Inseridos nessas dimensões incluem-se ainda 11 pilares, 30 temas e 67 subtemas¹⁶. A Iniciativa conta com uma rápida metodologia de diagnóstico integrado que possui como ponto de partida a coleta de indicadores que definem cada um dos segmentos¹⁷. Sua estrutura metodológica proporciona uma análise profunda das cidades, viabilizando a priorização das dinâmicas mais críticas enfrentadas por esses atores e, conseqüentemente, o desenvolvimento de soluções com a participação dos cidadãos, dos governos locais, estaduais e federais, dentre outros especialistas (BID, 2012b).

¹⁶ Os subtemas da Iniciativa contemplam: Cobertura de água; Eficiência no uso da água; Eficiência no serviço de abastecimento de água; Disponibilidade de recursos hídricos; Cobertura de saneamento; Tratamento de águas residuais; Efetividade da drenagem; Cobertura da coleta de resíduos sólidos; Disposição final adequada de resíduos sólidos; Tratamento de resíduos sólidos; Cobertura energética; Eficiência energética; Energia alternativa e renovável; Controle da qualidade do ar; Concentração de contaminantes no ar; Sistemas de medição das emissões de GEE; Emissões totais de GEE; Planos e objetivos de mitigação; Controle do ruído; Capacidade de adaptação à mudança climática e a eventos naturais extremos; Sensibilidade a desastres naturais; Densidade; Habitação; Áreas verdes e de recreação; Planejamento do uso do solo; Pobreza; Segregação socioespacial; Desigualdade de renda; Infraestrutura de transporte equilibrada; Transporte limpo; Segurança rodoviária; Menos congestionamento; Planejamento e gerenciamento de transporte; Transporte acessível; Demanda equilibrada; Nível de estudo do capital humano; Abertura comercial; Infraestrutura para competitividade; Crescimento produtivo; Desenvolvimento empresarial; Qualidade do tecido de negócios; Investimento em pesquisa e desenvolvimento; Desemprego; Emprego informal; Investimento estrangeiro; Carga tributária; Cooperação intersetorial; Regulação de negócios e investimentos; Gerenciamento estratégico de infraestrutura; Internet; Qualidade educacional; Frequência escolar; Educação superior; Violência; Confiança do cidadão em questões de segurança; Nível de saúde; Prestação de serviços de saúde; Principais funções de gerenciamento (back office); Prestação de serviços (front office); Participação cidadã na gestão governamental; Responsabilização da cidadania; Controle social da gestão pública; Acesso a informação; Transparência e prevenção da corrupção; Renda e impostos da cidade; Qualidade dos gastos públicos; Endividamento e renda de disponibilidade gratuita.

¹⁷ A organização detalhada e mais aprofundada dos temas, subtemas e indicadores será apresentada, posteriormente, no terceiro capítulo do trabalho em questão.

Quadro 1. Dimensões, pilares e temas da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis

Dimensão	Pilar	Tema
Sustentabilidade ambiental e mudanças climáticas	Gestão ambiental e consumo de recursos naturais	Água Saneamento e drenagem Gestão de resíduos sólidos Energia
	Mitigação dos gases de efeito estufa (GEE) e outras formas de poluição	Qualidade do ar Mitigação das mudanças climáticas Ruído
	Redução da vulnerabilidade a riscos naturais e adaptação às mudanças climáticas	Vulnerabilidade a riscos naturais no contexto da mudança climática
Sustentabilidade urbana	Controle do crescimento e melhoria do habitat humano	Uso do solo/Ordenamento do território Desigualdade Urbana
	Promoção do transporte urbano sustentável	Mobilidade/Transporte
	Promoção do desenvolvimento econômico local, competitivo e sustentável	Capital humano Internacionalização Tecido produtivo Tecido empresarial Pesquisa, desenvolvimento e inovação Mercado de trabalho Setor financeiro Ambiente fiscal Ambiente de negócios Conectividade
	Prestação de serviços sociais de alto nível e promoção da coesão social	Educação Segurança Saúde



Fonte: Elaboração própria a partir do Guia Metodológico da ICES (BID, 2016b).

De modo geral, a metodologia da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis, compreende duas etapas, abrangendo seis fases. A primeira delas é direcionada a uma avaliação rápida da realidade urbana. Ela é constituída por quatro fases que se concluem com a elaboração de um Plano de Ação para a sustentabilidade da cidade, contendo propostas para a realização de intervenções nas suas áreas identificadas como críticas. Já a sua segunda etapa consiste na execução inicial do Plano de Ação, além da implementação do Sistema de Monitoramento Cidadão (BID, 2014c).

Figura 2. Fases de implementação da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014a.

Assim, a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis retrata um novo enfoque

acerca do desenvolvimento urbano da América Latina e Caribe, aplicado para lidar com os desafios mais urgentes das cidades. Como enfatizado no seu Guia Metodológico (BID, 2014c, p.3), “ela utiliza uma perspectiva integral e interdisciplinar que é necessária para identificar o caminho em direção à sustentabilidade de longo prazo”.

É possível observar então que ambas as Agendas internacionais apresentadas corroboram com a ‘nova’ ideia de desenvolvimento. Isto é, o aspecto social e ambiental é recorrentemente exaltado e levado em conta na formulação de suas políticas. No entanto, é notória também a distinção entre a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, quanto à concordância sobre o que viria a ser essa esfera social, quais os elementos e os âmbitos que, em tese, devem compô-la.

A adesão conceitual do fator social, não implica, necessariamente, na adesão de ideias e propostas semelhantes, e isso constitui um dos problemas que impossibilitam um consenso em torno da definição de desenvolvimento sustentável. Por exemplo, enquanto os ODS se empenham no combate a discriminação de gêneros, a ICES não apresenta nenhum tipo de política, ação ou objetivo nesse sentido. Por outro lado, a ICES apresenta uma maior preocupação no que tange a governabilidade e transparência de seus representantes, estes que não se encontram presentes nos ODS.

Dessa forma, apesar de serem adeptas do novo entendimento de desenvolvimento, pautado agora na sustentabilidade, a ICES e os ODS apresentam diferentes definições do mesmo objeto. Isso acaba resultando na criação de diferentes objetivos, temas, metas e, conseqüentemente, diferentes indicadores. Assim, essa diferenciação reforça ainda mais a necessidade de compara-las.

CAPÍTULO 2. A IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES PARA A COMPREENSÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No capítulo anterior apresentamos a trajetória do conceito de desenvolvimento e os efeitos que as transformações nas concepções de desenvolvimento sustentável produziram na formulação de políticas públicas e nas estratégias de desenvolvimento de organizações internacionais, bem como toda a complexidade que envolve o tema. Apesar de não haver consenso quanto a sua definição e, na realidade, ainda existir muita imprecisão nesse quesito, também foi possível analisar e discutir as concepções de desenvolvimento sustentável utilizadas por duas importantes agendas mundiais que se dedicam ao tema – os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES).

O passo seguinte, e fundamental, após a discussão sobre a conceituação de tal fenômeno, consiste na reflexão sobre o emprego de indicadores para medir características e processos das esferas humana, social e ambiental, que são essenciais para garantir o alcance da sustentabilidade. Entender nossas limitações nessas três esferas e ter conhecimento, de forma esclarecida, dos possíveis riscos nos permite tomar decisões informadas e mais eficazes.

Diante do massivo fluxo de informações que nos deparamos nos dias atuais, principalmente, devido aos avanços tecnológicos, a sintetização das informações se torna um fator crucial para a área de políticas públicas, sendo a utilização de indicadores uma ótima alternativa a problemática. Ao traduzirem e compilarem informações, os indicadores buscam tornar-se representativos da realidade que está sendo posta em análise, facilitando a identificação de problemas e das diretrizes de ações a serem seguidas. Assim, os indicadores consistem, no primeiro momento, em uma ferramenta de mensuração e, posteriormente, de comparação e comunicação, que, dentre outras possibilidades, auxiliam a tomada de decisão dos formuladores de políticas.

No entanto, para tornar seu uso eficaz, é necessário que diversos fatores sejam observados no processo de construção dos indicadores. O primeiro, e mais importante deles, consiste na definição conceitual do fenômeno que se propõe a analisar. Essa etapa é fundamental para que haja um nexo lógico entre a definição e as ferramentas e estratégias analíticas a serem utilizadas. Ou seja, para ser considerado um bom conjunto de indicadores, este deve ser capaz de representar o conceito que lhe deu origem. Essa

relação, entre conceito e indicador, consiste o cerne central do trabalho que irá comparar os conceitos de desenvolvimento sustentável adotados pela ICES e pelos ODS através da comparação de seus indicadores. Assim, será possível analisar se elas absorvem, ou se absorvem adequadamente, o conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido previamente por ambas as Agendas.

A fim de se atingir o objetivo principal do trabalho, o presente capítulo irá discutir o uso de indicadores para a mensuração do desenvolvimento sustentável. Também será apresentado e discutido o processo de construção e seleção dos indicadores utilizados pela Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a fim de materializarem o conceito de desenvolvimento sustentável adotado por cada uma das agendas e que foram retratados no capítulo anterior.

2.1 O papel dos indicadores na mensuração dos fenômenos sociais

Para que seja possível a mensuração de um fenômeno nas ciências sociais, de acordo com Filomena Maggino e Bruno Zumbo (2012), são necessários três elementos fundamentais: a) uma definição conceitual robusta do fenômeno que se propõe a analisar, b) um conjunto consistente de observações e, por fim, c) uma análise proveniente da relação entre as observações e os conceitos definidos. Nesse sentido, o objetivo de mensuração, que relaciona conceitos à realidade, é concretizado a partir dos indicadores.

Apesar dos três elementos serem essenciais, a definição conceitual merece maior destaque. Ao analisar a ferramenta organizacional¹⁸ proposta por Maggino e Zumbo (2012), para auxiliar no desenvolvimento e na gestão de indicadores, observa-se que o conceito molda tanto o modo como se desenvolvem os indicadores como também as ferramentas e estratégias analíticas. Dessa forma, tal conceituação consiste em um processo de abstração no qual requer a identificação e a definição de construções teóricas capazes de serem aplicadas à realidade concreta. Nas Ciências Sociais, esse processo sofre diversas variações de acordo com o ponto de vista do pesquisador; objetivos do estudo; aplicabilidade dos conceitos; e também de aspectos socioculturais, geográficos e até do próprio contexto histórico. Conceitos como saúde, educação, renda

¹⁸ Quadro 2.

e desenvolvimento sustentável, são exemplos de casos em que existe uma diversidade de definições que refletem o impacto desses elementos mencionados acima na conceituação de um objeto das ciências sociais.

No entanto, o processo de conceituação nos permite identificar e definir o modelo destinado à construção de dados; a esfera de observação temporal e espacial; os níveis de agregação entre indicadores e/ou entre unidades de observação; a abordagem destinada a agregar os indicadores básicos e as técnicas a serem aplicadas nessa perspectiva (critérios de ponderação, técnicas de agregação, etc); e os modelos interpretativos e avaliativos (MAGGINO; ZUMBO, 2012). Assim, para obter indicadores capazes de representar diferentes aspectos da realidade, transformar essa realidade em uma forma interpretável e permitir que informações significativas possam ser extraídas deles, é necessário um conceito bem definido contendo seus objetivos, estrutura e aspectos gerais.

De um ponto de vista técnico, um indicador consiste em uma variável ou um conjunto de variáveis relacionadas a uma referência responsável por dar significado aos valores tomados pelas variáveis. Ou seja, um indicador não possui relevância alguma, ao menos que este possua uma referência de valor. Nesse caso, essas referências podem ser um objetivo, meta, norma, algum padrão pré-estabelecido ou um *benchmark*. De acordo com Wass e al (2014, p. 5520),

Por causa dessa relação essencial, nós argumentamos que, “por definição”, um indicador está relacionado a um valor de referência, já que o termo deriva do latim “*indicare*” que significa apontar para algo. Na verdade, é a presença ou ausência de um valor de referência que distingue um indicador de uma variável¹⁹.

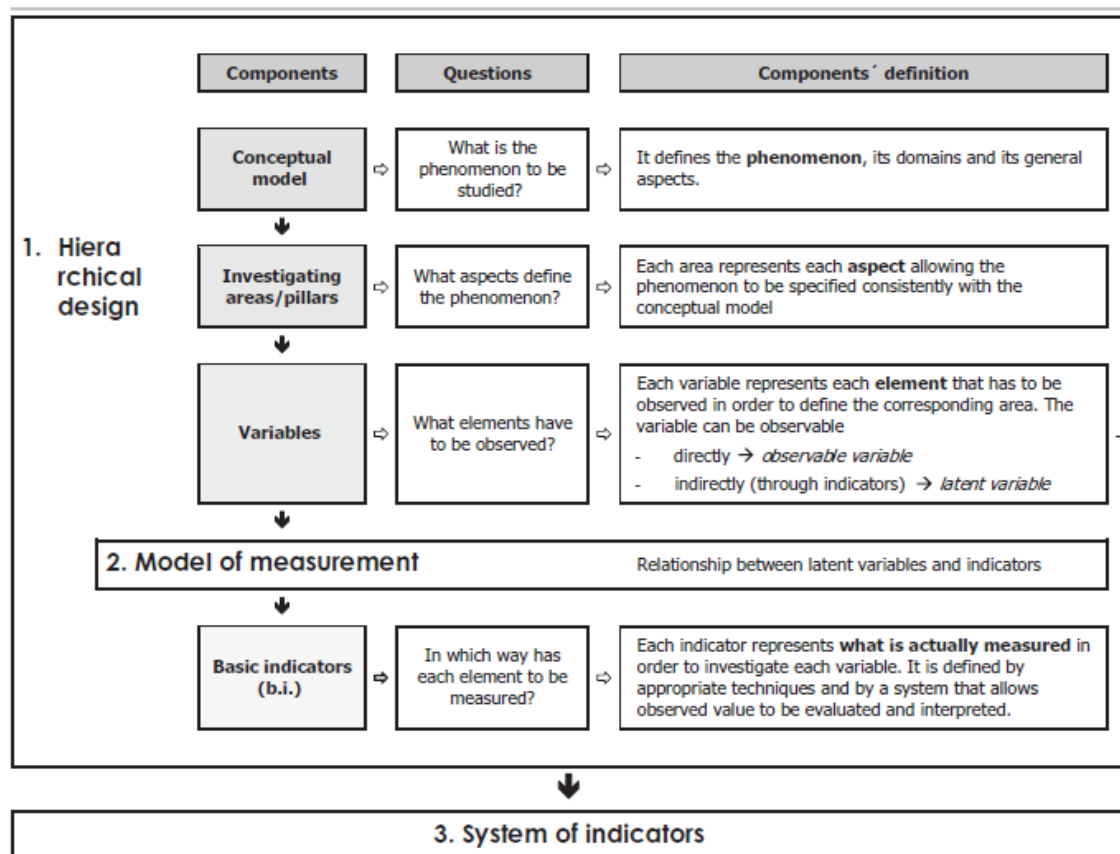
Sem estar relacionado a um valor de referência, não é possível falar em indicador, porque, neste caso, a variável não é capaz de “indicar nada”. Por não ser dotado de significado, ele também não é capaz de fornecer informações sobre mudanças no estado de um dado sistema. Assim, os indicadores devem ser desenvolvidos através de um processo de modelagem lógica responsável por conduzir o conceito para a mensuração (MAGGINO; ZUMBO, 2012).

¹⁹ Tradução livre de “Because of this essential relationship, we put it even sharper and argue that “by definition”, an indicator is related to a reference value, as the term stems from the Latin “*indicare*” which means pointing towards something. Actually it is the presence or absence of a reference value that distinguishes an indicator from a variable”.

De acordo com a ferramenta organizacional, proposta pelos autores, o desenho hierárquico é caracterizado pelos seguintes componentes: (i) modelo conceitual; (ii) áreas a serem analisadas; (iii) variáveis latentes; e (iv) indicadores básicos. Dada as suas características, esse modelo lógico é estabelecido hierarquicamente, visto que, cada componente é definido e encontra seu sentido mediante o seu antecessor. Dessa forma, somente através da definição conceitual é possível dar início ao processo de construção de indicadores (MAGGINO; ZUMBO, 2012).

O estabelecimento de um modelo lógico permite ainda que sejam feitas observações que, posteriormente, poderão ser analisadas por meio de um modelo de mensuração. Nessa perspectiva então, o indicador não consiste apenas em uma “informação simples e crua, ele representa uma medida organicamente conectada a um modelo conceitual que visa conhecer diferentes aspectos da realidade”²⁰ (MAGGINO; ZUMBO, 2012, p. 202).

Quadro 2. Ferramenta Organizacional



Fonte: MAGGINO; ZUMBO, 2012.

²⁰ Tradução livre de “an indicator is not a simple crude bit of statistical information but represents a measure organically connected to a conceptual model aimed at knowing different aspects of reality”.

Assim, os indicadores, quando bem desenhados, são uma ferramenta eficiente utilizada para simplificar, determinar e resumir fluxos massivos de informação, além de desenvolverem mecanismos de *feedback* que tornam capaz destacar as esferas em que atuamos adequadamente daquelas nas quais uma maior atenção se faz necessária. Na verdade, os indicadores são utilizados visando à redução da quantidade de inter-relações complexas, transformando-as, dessa forma, em fórmulas mais simples e tornando as avaliações mais pragmáticas (CIEGIS; RAMANAUSKIENE; STARTIENE, 2009).

No entanto, um problema/desafio para a mensuração de fenômenos sociais complexos é a criação e utilização de indicadores que efetivamente levem em consideração a definição conceitual do fenômeno e o nexos lógico que deve existir entre esta definição e as suas ferramentas e estratégias analíticas. Quando não há essa preocupação na seleção dos indicadores, a sua utilização pode gerar um entendimento que não condiz com o que está sendo posto em análise, além de fornecerem informações desacertadas e afetar negativamente o processo de tomada de decisão. Esse problema, geralmente, é mascarado através da aplicação de procedimentos metodológicos sofisticados que, muitas vezes, acabam deformando a realidade e produzindo resultados distorcidos e equivocados (MAGGINO; ZUMBO, 2012; CIEGIS; RAMANAUSKIENE; STARTIENE, 2009).

Dessa forma, para serem eficientes, os indicadores precisam ser dotados de algumas propriedades fundamentais. A primeira delas diz respeito à *relevância*. A escolha dos indicadores deve ser feita com base na sua importância para a agenda político-social. Eles devem ser capazes de corresponder às ações e objetivos estabelecidos como prioridade. Além do fator relevância, estes devem possuir *validade*, ou seja, devem dispor de medidas que se aproximam da definição conceitual ou da demanda política que lhe deram origem (JANNUZZI, 2005).

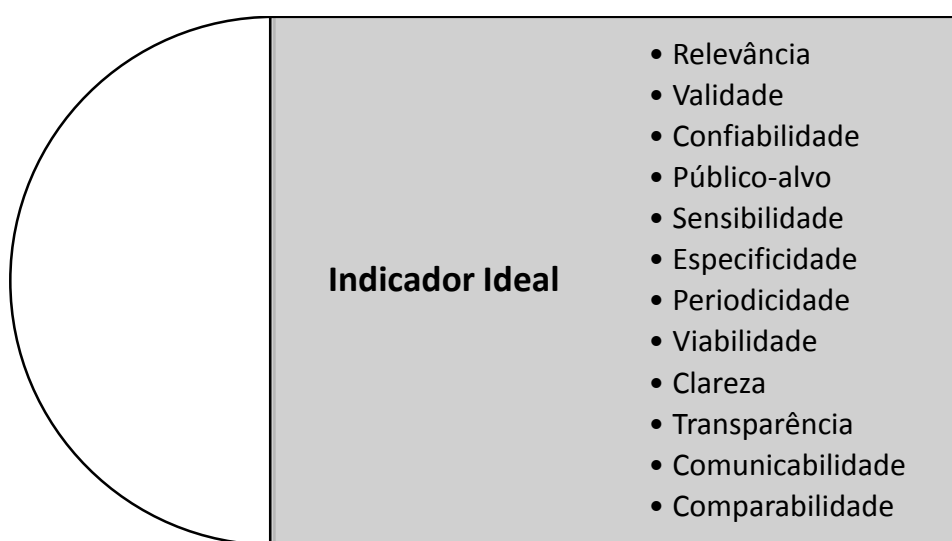
Arelado a estes fatores, precisamos de *confiabilidade* nas informações produzidas pelos indicadores e que estes sejam *direcionados aos grupos e populações alvo dos programas*. Eles precisam possuir uma boa cobertura territorial, ou até mesmo populacional, capaz de representar a realidade que está sendo posta em análise. Dessa forma, quanto maior a confiabilidade da medida, menor será a probabilidade da existência de erros aleatórios. *Sensibilidade e especificidade* também devem ser levadas em consideração na escolha dos indicadores, tendo em vista que, a utilização de medidas sensíveis e específicas, em relação às ações previstas pelos programas,

possibilita a realização de uma rápida avaliação sobre os efeitos da intervenção (JANNUZZI, 2005).

Integrando o conjunto das propriedades fundamentais, temos ainda dois aspectos cruciais que devem compor os indicadores: a *periodicidade* e a *viabilidade*, que significa também a possibilidade de sua obtenção a baixo custo. A periodicidade corresponde ao tempo no qual o indicador pode ser atualizado, sendo exigida certa regularidade. O acompanhamento das mudanças e efeitos, provenientes dos programas implementados, é de suma importância para corrigir eventuais distorções ou até mesmo para promover mudanças estratégicas devido à inobservância das melhorias propostas. Assim, para que seja possível essa regularidade, é necessário também que a obtenção dessas informações seja feita através de um custo reduzido (JANNUZZI, 2005).

No campo metodológico, o processo de construção dos indicadores deve ser feito de *forma clara e transparente* e suas escolhas justificadas. De acordo com Jannuzzi (2005, p. 141), “transparência metodológica é certamente um atributo fundamental para que o indicador goze de legitimidade nos meios técnicos e científicos, ingrediente indispensável para sua legitimidade política e social”. Compondo esse aspecto da transparência, temos ainda a questão da *comunicabilidade*. Ela é responsável por permitir uma abertura e acompanhamento das tomadas de decisões, feitas pelos formuladores de políticas, e a sua compreensão por parte da sociedade civil e dos demais atores diretamente envolvidos. Há também certo interesse quanto à *comparabilidade* dos indicadores ao longo do tempo, para que, dessa forma, seja possível inferir sobre tendências e avaliar efeitos sobre eventuais programas implementados (JANNUZZI, 2005).

Figura 3. Propriedades dos indicadores



Fonte: Elaboração própria.

Apesar do conjunto de aspectos levantados ser desejável, na prática, é muito incomum encontrar indicadores dotados de todos eles. O que ocorre é que, muitas vezes, o indicador que reúne todos esses elementos não é capaz de ser obtido na escala territorial e na periodicidade necessárias. Assim, de acordo com Paulo Jannuzzi (2005), o importante na hora da escolha dos indicadores é que ela seja pautada em uma avaliação crítica dessas propriedades, definindo e enquadrando aquelas mais imprescindíveis para a análise proposta, fugindo da escolha dessas ferramentas apenas pela mera tradição de seu uso.

2.1.1 Indicadores de Desenvolvimento Sustentável

A utilização de indicadores pode ser aplicada a diferentes áreas de análise, sendo o seu uso mais comum destinado às esferas econômica e social. No entanto, nos últimos anos, a utilização de indicadores como alternativa para mensurar o desenvolvimento sustentável vem ganhando espaço e notoriedade na literatura sobre o tema. Tornar operacional o conceito de desenvolvimento sustentável acarreta grandes desafios para o processo de mensuração. Com a ausência de indicadores ou até mesmo de um quadro quantitativo, as políticas em prol da sustentabilidade carecem de dados sólidos capazes de auxiliarem os tomadores de decisão na escolha das melhores e mais eficazes alternativas em busca do alcance da sustentabilidade. Nesse sentido, a simplicidade na

utilização de indicadores, permitindo-nos avaliar as metas econômicas, sociais e ambientais de uma localidade, consiste em uma boa alternativa à problemática (CIEGIS; RAMANAUSKIENE; STARTIENE, 2009).

Ainda que em processo lento, nos últimos trinta anos, avanços consideráveis foram feitos na agenda de desenvolvimento ambiental e sustentável no mundo, e isso inclui o seu desenvolvimento conceitual e científico, sua institucionalização, desenho de políticas públicas, a educação e participação de cidadãos em movimentos da área, gestão ambiental, bem como a criação de instrumentos para medir o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável (QUIROGA-MARTINEZ, 2001). Embora se tenha observado um aumento no número de ferramentas que objetivam mensurar o desenvolvimento sustentável, a evolução nessa área ainda encontra uma grande barreira: a própria definição de desenvolvimento sustentável.

A importância da definição conceitual na criação de indicadores é ainda mais crítica se tratando de indicadores sustentáveis, visto que, um dado indicador não diz nada sobre sustentabilidade ao menos que seja dado uma referência de valor a ele. Nesses casos, esse valor de referência corresponde ao que se entende por desenvolvimento sustentável, ou seja, de que forma ele pode ser alcançado. Além disso, de acordo com Wass (2014, p. 5520),

O conceito e sua apresentação esquemática não são apenas úteis teoricamente, mas também na prática. É genérico e pode ser usado como uma estrutura de construção lógica e sistemática para desenvolver indicadores de sustentabilidade. Em sequência, o começo ideal se inicia com os atributos de sustentabilidade de um sistema. Em seguida, o indicador de sustentabilidade pode ser desenvolvido - as variáveis pelas quais os atributos de sustentabilidade devem ser medidos e os valores de referência de sustentabilidade²¹.

De acordo com Moldan e Dahl (2007), desenvolvimento sustentável talvez seja um dos conceitos de política mais desafiadores que temos nos dias atuais. Como apresentado anteriormente, o desenvolvimento sustentável possui três pilares aceitos majoritariamente, são eles: social, econômico e ambiental. Porém, outras abordagens apontam o reconhecimento apenas das dimensões humanas ou sociais e naturais ou ambientais, algumas até mesmo apresentam uma maior fragmentação dessas

²¹ Tradução livre de “*The definition and its schematic presentation are not only useful theoretically, but also practically. It is generic and can be used as a logic and systematic building framework to develop SI. In sequence, one ideally starts with the sustainability attributes of a system. Then the SI can be developed—the variables by which the sustainability attributes are to be measured and the sustainability reference values*”.

subdivisões em uma estrutura mais dinâmica. Provavelmente não seja possível, ou até mesmo desejável, estabelecer uma definição única de desenvolvimento sustentável em face da dinamicidade do conceito, uma vez que este deve evoluir e se refinar mediante o desenvolvimento das nossas experiências e compreensões (MOLDAN; DAHL, 2007).

Desenvolvimento sustentável é um fenômeno complexo, multifacetado e que envolve um grande fluxo de informações. Nesse sentido, o grande desafio é justamente a redução, de forma sistemática, desse grande número de informações para uma configuração mais concentrada e compacta, resultando em uma espécie de pirâmide de agregação de informações, possuindo em sua base os dados brutos e em seu topo os índices (CIEGIS; RAMANAUSKIENE; STARTIENE, 2009). No entanto, cabe destacar que os esforços no sentido de materializar o conceito de desenvolvimento sustentável, saindo de um nível teórico para um nível de tomada de decisão, como também para vincular o desenvolvimento econômico ao meio ambiente, são seguidos por uma série de problemas. O mais importante deles, e que compreende o foco principal dessa dissertação, consiste no fato de que o objetivo de garantir a eficiência do conceito de desenvolvimento sustentável acaba implicando diretamente no problema da sua mensuração.

Em face do desenvolvimento sustentável ainda ser uma área de pesquisa e de atuação relativamente nova, e particularmente controversa, o desenho de indicadores que represente sua formulação tem um papel de maior relevância na própria definição e caracterização da sustentabilidade. Porém, apesar dessa importância, a ausência de critérios claros, acerca do seu conceito e composição do que seria desenvolvimento sustentável, pode gerar um comprometimento do processo de criação e utilização de indicadores nessa área. Assim, um conjunto errado de indicadores pode gerar um entendimento equivocado sobre desenvolvimento sustentável, deixando escapar a ambição e amplitude que compõem o conceito, além de gerar perdas de informações relevantes, criar índices contraditórios em relação ao que se deseja e afetar, principalmente, o âmbito político e as tomadas de decisões. Diante disso, a criação e desenvolvimento de indicadores ainda constituem um dos principais tópicos relacionados a projetos e programas de desenvolvimento sustentável (CIEGIS; RAMANAUSKIENE; STARTIENE, 2009).

Vale destacar que os indicadores consistem apenas em um instrumento e que diversos outros fatores podem influenciar o processo político. Um dos efeitos mais significativos na utilização dessa ferramenta, principalmente no início da sua aplicação,

é simplesmente tornar visível um problema não antes percebido, ou até mesmo negligenciado, pelos formuladores de política. De acordo com Dahl (2012), essa crescente prioridade dada às questões de sustentabilidade, que estamos vivenciando na maioria dos países, sugere que os indicadores são capazes de sensibilizar os tomadores de decisão, bem como a própria sociedade, expandindo o escopo para tomada de decisões. Assim, melhorar a base de informações para uma tomada de decisão eficiente, integrando questões complexas e analisando sinais simples, tornou-se uma questão de alta prioridade. Moldan e Dahl (2007, p, 01) ressaltam que,

numa época em que as modernas tecnologias da informação aumentam o fluxo de informação, mas não a nossa capacidade de absorvê-las, precisamos de ferramentas de informação que condensam e digerem informações para rápida assimilação, enquanto possibilitamos explorar ainda mais as questões, conforme necessário.²²

Este seria o objetivo dos indicadores.

A atividade em torno da construção de indicadores sustentáveis teve seu ‘start’ e inspiração no movimento internacional liderado pelas Nações Unidas, através da sua Comissão para o Desenvolvimento Sustentável²³ (CSD), ao longo da década de 1990. Tal movimento proporcionou a reunião entre diversos atores²⁴, permitindo por em prática um programa de trabalho composto por diversos estudos e intercâmbios de informação, contribuindo para o desenvolvimento e teste de um conjunto de indicadores que referem-se aos capítulos 8 e 40 da Agenda 21 e versam sobre a necessidade de informações para a tomada de decisões. No ano de 1996, a CSD publicou o documento, intitulado “*indicadores de desarrollo sostenible: marco y metodologias*”, que deu origem ao “Livro Azul”. Tal documento apresentava um conjunto de 143 indicadores que, posteriormente, foram reduzidos a uma lista com apenas 57 indicadores, contendo fichas metodológicas e diretrizes de utilização. (VEIGA, 2010; PARRIS; KATES, 2003; TAYRA; RIBEIRO, 2006). Desde então, diversas iniciativas de mensuração do desenvolvimento sustentável foram surgindo ao longo dos anos.

²² Tradução livre de “*at a time when modern information technologies increase the flow of information but not our ability to absorb it, we need information tools that condense and digest information for rapid assimilation while making it possible to explore issues further as needed*”.

²³ A Comissão foi criada sob a tutela do Conselho Econômico e Social, sendo resultado direto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

²⁴ Governos nacionais, instituições acadêmicas, organizações não governamentais e também organizações integrantes da ONU, além de especialistas de toda a parte do mundo.

As principais experiências de mensuração existentes ao redor do mundo podem ser, inicialmente, divididas em uma espécie de classificação genérica responsável por distinguir as iniciativas em duas modalidades principais, são elas: sistema de indicadores e indicadores síntese. No enfoque sistêmico, também conhecido como *Dashboard*, há a utilização de um grupo de indicadores das diferentes áreas que, ao serem analisados em conjunto, sinalizam para o alcance do desenvolvimento sustentável; e, nos indicadores síntese, também conhecidos como comensuralistas, ocorre à busca por uma medida única resultante da agregação de indicadores das áreas que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável (VAN BELLEN, 2005; TAYRA; RIBEIRO, 2006; VEIGA, 2009).

Na primeira modalidade mencionada, é importante destacar que grande parte dos sistemas de indicadores existentes foram desenvolvidos sob óticas específicas de caráter ambiental, econômico, social e de saúde. Sendo assim, não podemos considerá-los como indicadores de sustentabilidade em si. No entanto, a análise do seu conjunto possui grande potencial representativo dentro do contexto do desenvolvimento sustentável. E, em face dessa representatividade, seu uso e elaboração são incentivados por governos e organizações internacionais, o que acaba lhe conferindo ampla aceitação mundial (TAYRA; RIBEIRO, 2006).

Outra vantagem dos indicadores não agregados consiste na possibilidade de se adotar medidas específicas de ação. Ou seja, através da informação fornecida pelo indicador, identifica-se exatamente as áreas que necessitam de correção, situação esta que não é possível ao se utilizar indicadores agregados. Apesar de serem essenciais para o aumento do conhecimento e conscientização acerca dos problemas ambientais, os indicadores síntese se tornam distantes dos problemas específicos e, conseqüentemente, dificultam ações estratégicas nesse sentido. Além disso, indicadores com alto grau de agregação possuem maiores chances de serem dotados de problemas conceituais (VAN BELLEN, 2005; TAYRA; RIBEIRO, 2006).

Por outro lado, os indicadores agregados são imprescindíveis para o monitoramento da questão ambiental. De acordo com José Eli da Veiga (2009), os sistemas de indicadores devem ser de fato valorizados, mas, especialmente, para servirem como base de dados para a construção de indicadores do tipo síntese. A importância dada à utilização de indicadores agregados é reflexo da popularização de indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que, apesar de sofrerem diversas críticas, se consolidaram como

medidas reconhecidas e entendidas universalmente, tornando-se instrumentos essenciais para a análise e desenvolvimento de políticas. Com isso, haveria uma necessidade de se elaborar um indicador ambiental unificado para servir de base para a tomada de decisões (TAYRA; RIBEIRO, 2006).

Através de um indicador ambiental universal seria possível elucidar uma tendência global e, conseqüentemente, influenciar mais fortemente a opinião pública. Isso promoveria uma maior mobilização da sociedade em torno do tema, além de estimular um maior direcionamento de recursos, tanto público quanto privado, voltados para o alcance da sustentabilidade. Assim, embora menos preciso, um indicador de sustentabilidade seria mais informativo e acessível para o público em geral. De acordo com Flávio Tayra e Helena Ribeiro (2006, p. 90),

em uma época em que há preocupação crescente sobre a saúde do ambiente em particular, e sobre sustentabilidade, em geral, é extremamente importante que os formadores de política disponham de um indicador que comunique, de forma clara e efetiva, à opinião pública, informação concisa sobre tendências globais em sustentabilidade.

Além das duas vertentes apresentadas, nos deparamos ainda com diversas classificações envolvendo os indicadores de sustentabilidade. Elas são apresentadas em dicotomias e caracterizam diversos aspectos importantes desses indicadores. No quadro a seguir serão apresentadas algumas dessas classificações que, frequentemente, são objetos de discussão e controvérsia na literatura sobre indicadores.

Quadro 3. Classificações dos indicadores de desenvolvimento sustentável

CLASSIFICAÇÃO

DESCRITIVO e NORMATIVO	Descritivo: descreve uma situação atual		Normativo: compara uma situação atual com uma desejada
QUANTITATIVO e QUALITATIVO	Quantitativo: baseado em quantitativos e providencia informações quant (numéricas)		Qualitativo: baseado em dados qualitativos e providencia informações qualitativas (não numéricas)
OBJETIVO e SUBJETIVO	Objetivo: são medidos por instrumentos 'fora' do indivíduo e podem ser verificados por outros		Subjetivo: são medidos apenas por julgamentos individuais que não podem ser verificados por outros através de instrumentos, apenas por explicações subjetivas
COMUNIDADE e EXPERT	Comunidade: abordagem 'bottom-up' que permite a participação de stakeholders no processo de desenvolvimento dos indicadores		Expert: abordagens 'top-down' que permite que especialistas definam o quadro da sustentabilidade e seus indicadores
EX-ANTE e EX-POST	Ex-ante: fornece informação para avaliar os efeitos de decisões antecipadamente, auxiliando assim na tomada de decisão antes da sua implementação prática		Ex-post: fornece informações após a tomada de decisão, avaliando assim a sua implementação
ÁREA TEMÁTICA DA REALIDADE SOCIAL	A divisão dos indicadores é feita segundo a área temática da realidade social a que se referem		
INDICADOR-INSUMO / INDICADOR-PRODUTO / INDICADOR-PROCESSO	Indicador-insumo: correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social	Indicador-produto: são vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos	Indicador-processo: traduzem em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicador-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicador-produto)
ESTOQUE e PERFORMANCE OU FLUXO	Estoque: refere-se à medida de uma determinada dimensão social em um momento específico		Performance ou fluxo: procura abarcar mudanças entre dois momentos distintos
INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DOS MEIOS E RECURSOS EMPREGADOS / INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA NO CUMPRIMENTO DAS METAS / INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE SOCIAL DO PROGRAMA	Indicadores para avaliação dos meios e recursos empregados	Indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados	Indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas

ANALÍTICOS e SINTÉTICOS (SIMPLES e COMPLEXOS)	Análíticos: são utilizados para análise de questões específicas (saúde, educação)		Sintéticos: sintetizam várias dimensões empíricas da realidade em uma única medida	
INSUMO-RESULTADO-IMPACTO-PROCESSO	Indicadores-insumo: correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social	Indicadores-resultado: são aqueles mais propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos, que permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas especificadas	Indicadores-impacto: referem-se aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas	Indicadores-processo: são indicadores intermediários, que traduzem, em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-resultado e indicadores-impacto)

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de ajudarem a promover e ressaltar, cada vez mais, a importância de se mensurar a sustentabilidade, as iniciativas existentes ainda estão longe do que pode ser considerado por muitos como ‘indicadores adequados de sustentabilidade’. Os sistemas de indicadores existentes e utilizados foram desenvolvidos, em sua maioria, sob óticas específicas. Temos assim, indicadores ambientais, sociais, econômicos e de saúde, não podendo estes serem considerados como indicadores de sustentabilidade por si só. Porém, como mencionado anteriormente, é incontestável o potencial representativo que cada um deles possui no contexto do desenvolvimento sustentável. Assim, de acordo com Van Bellen (2005, p.45), “os problemas complexos do desenvolvimento sustentável requerem sistemas interligados, indicadores inter-relacionados ou a agregação de diferentes indicadores”. Nesse sentido, até mesmo o melhor sistema de indicadores terá que ser complementado por outras medidas e elementos que possibilitem garantir decisões em prol da sustentabilidade a longo prazo (DAHL, 2012).

Outro problema que permeia os estudos de indicadores é que, mesmo com todos os esforços dos países, ONGs e organismos internacionais, e também mediante toda atenção dedicada à mensuração da sustentabilidade, não é possível identificar a existência de um conjunto de indicadores sustentáveis universal. O que temos são indicadores alternativos, cada um refletindo uma compreensão diferente daquilo que se considera crucial para o alcance do desenvolvimento de forma sustentável. De acordo com o Compêndio de Iniciativas de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, em nível global, existem mais de 500 indicadores de sustentabilidade que foram desenvolvidos por organizações governamentais e não-governamentais (PARRIS; KATES, 2003, p. 561).

Segundo Mitchell (1996), a ausência dessa universalidade seria causada pela incapacidade de se englobar tudo o que o conceito de sustentabilidade representa ao mesmo tempo em que seja amplamente aceito. Por exemplo, alguns sistemas de indicadores estão sendo desenvolvidos para serem utilizados em nível nacional, no entanto, um dos maiores obstáculos para a sua implementação em âmbito global consiste na grande diversidade existente entre os países em relação a questões essenciais como o nível de industrialização, território, estrutura econômica, entre outros. Como bem apontado por Van Bellen (2005, p. 49), “indicadores devem ser meio de comunicação e toda forma de comunicação requer entendimento entre os participantes do processo”. Assim, os sistemas de indicadores devem ser transparentes, estimulando seus usuários a compreenderem sua magnitude e suas definições a partir dos seus próprios valores²⁵.

Diante dessa diversidade de possibilidades, será apresentado, em seguida, o processo de formação de indicadores de duas agendas voltadas para o desenvolvimento sustentável, que constituem os objetos de estudo desse trabalho, são elas: a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento; e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), das Nações Unidas.

²⁵ De acordo com o autor, a diferença e a diversidade cultural dos países, o conflito norte-sul e os diferentes níveis de desenvolvimento constituem fatores determinantes na construção dos indicadores.

2.2 A construção e definição dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Em setembro de 2015, uma cúpula de chefes de Estado adotaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. No entanto, apesar de sua implementação ter se dado apenas no final de 2015, os trabalhos em torno da construção e seleção de indicadores se iniciaram alguns meses antes. Essa antecipação na construção dos indicadores foi motivada pela experiência adquirida dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que ressaltou sobre a importância de se pensar sobre os indicadores o mais cedo possível. Como reflexo, a comunidade internacional começou a dar mais atenção para a estrutura dos indicadores e também para o seu monitoramento. Assim, a Comissão de Estatísticas das Nações Unidas criou, em março de 2015, um Grupo de Interagências e Especialistas sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDGs) integrado por representantes de alguns Estados Membros²⁶, incluindo agências regionais e internacionais, além da sociedade civil, a academia e o setor privado²⁷. (ONU, 2019a).

O objetivo da criação do IAEG-SDGs era que este fosse responsável por propor uma estrutura de indicadores globais para o acompanhamento e revisão da Agenda 2030 a ser analisada e discutida durante a 47ª Sessão da Comissão de Estatísticas. Esse quadro de indicadores, segundo a Assembleia Geral, deveria ser simples, mas robusto, direcionado para todos os Objetivos e suas metas, prezando sempre pelo equilíbrio político, a integração e a ambição neles presentes. Para a revisão e seleção dos indicadores, o IAEG-SDGs considerou ainda questões de relevância, solidez metodológica e também de mensurabilidade, além de outros critérios abrangentes que incluíram a necessidade de se limitar o seu número total e também que estes fossem fáceis de ‘comunicar’ (ONU, 2016; ONU, 2015a).

Durante o período de um ano, o Grupo de Interagências e Especialistas sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável trabalhou intensamente para que tais princípios fossem plenamente respeitados. Assim, em março de 2016, durante a realização da 47ª Sessão, os países membros acordaram com o quadro de indicadores globais dos ODS (ONU, 2019a). Essa etapa representou um grande passo para a Agenda, dado que os indicadores são considerados a ‘espinha dorsal’ do monitoramento

²⁶ Vide anexo I.

²⁷ A sociedade civil, a academia e o setor privado integraram o grupo apenas como observadores.

do progresso em todos os níveis – local, nacional, regional e global – em direção aos ODS. Dessa forma,

uma estrutura de indicadores sólidos transformará os ODS e suas metas em uma ferramenta de gestão para ajudar os países a desenvolverem estratégias de implementação e alocar recursos de forma correta, bem como em um relatório para medir o progresso rumo ao desenvolvimento sustentável e ajudar a garantir a responsabilização de todos os stakeholders em alcançar os ODS²⁸ (ONU, 2015a, p. 2).

Tendo como princípio base para a Agenda 2030, reconhecido pelos Estados membros, a premissa de que “ninguém deve ser deixado para trás”, para os indicadores, exigiu-se um nível significativo de desagregação de dados e que houvesse a cobertura de grupos específicos da população. Assim, quando relevante, os indicadores devem ser separados por renda, sexo, idade, raça, etnia, status migratório, deficiência e localização geografia, ou demais características alinhadas com os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais. Além disso, estes devem ser de qualidade, acessíveis, oportunos e confiáveis de forma a contribuir para a mensuração do progresso e também para garantir que todos sejam inseridos no processo (ONU, 2016).

Diante dessas questões, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como já fora apresentado anteriormente, apresentam 17 objetivos, 169 metas e 244 indicadores direcionados para a erradicação da pobreza, proteção ao planeta e para garantir que a paz e a prosperidade sejam alcançadas por todos (ONU, 2015c).

Tabela 1. Distribuição das metas e dos indicadores para cada objetivo

OBJETIVO	NÚMERO DE METAS	NÚMERO DE INDICADORES
ODS 1	7	14
ODS 2	8	13
ODS 3	13	27
ODS 4	10	11
ODS 5	9	14
ODS 6	8	11

²⁸ Tradução livre para “A sound indicator framework will turn the SDGs and their targets into a **management tool** to help countries develop implementation strategies and allocate resources accordingly, as well as a **report card** to measure progress towards sustainable development and help ensure the accountability of all stakeholders for achieving the SDGs”.

ODS 7	5	6
ODS 8	12	17
ODS 9	8	12
ODS 10	10	11
ODS 11	10	15
ODS 12	11	13
ODS 13	5	8
ODS 14	10	10
ODS 15	12	14
ODS 16	12	23
ODS 17	19	25
Total	169	244

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de contar com 244 indicadores, distribuídos entre os seus 17 objetivos, na prática, foram formulados apenas 232 indicadores²⁹. Isto se deu pelo fato de todos os indicadores funcionarem em harmonia uns com os outros, o que acaba fazendo com que muitas questões importantes, como igualdade de gênero e saúde, atravessem metas e objetivos, possibilitando que um mesmo indicador seja utilizado mais de uma vez. Por serem interdependentes, os ODS devem ser perseguidos em conjunto, visto que, o avanço em uma área está frequentemente ligado ao progresso em outras (ONU, 2015a).

A questão das interligações entre objetivos e metas e a utilização de indicadores com múltiplos propósitos também foram vistas como uma forma de limitar a quantidade de indicadores utilizados pela agenda. Como mencionado, em vários casos, um indicador foi identificado como apropriado para a mensuração do progresso em mais de um alvo específico. Porém, em contrapartida, também houve casos em que, dado a abrangência das metas em abarcar vários elementos, foi necessário propor mais de um indicador. Os membros do IAEG-SDGs também se depararam com questões em que os

²⁹ Indicadores que foram usados de forma repetida:

1. 8.4.1/12.2.1
2. 8.4.2/12.2.2
3. 10.3.1/16.b.1
4. 10.6.1/16.8.1
5. 15.7.1/15.c.1
6. 15.a.1/15.b.1
7. 1.5.1/11.5.1/13.1.1
8. 1.5.3/11.b.1/13.1.2
9. 1.5.4/11.b.2/13.1.3

indicadores não foram capazes de abordar a multiplicidade de aspectos das metas necessitando que, a longo prazo, sejam destinados esforços para identificar indicadores que sejam capazes de complementar os já existentes (ONU, 2016).

Visando facilitar a implementação do quadro de indicadores globais, o Grupo de Interagências e Especialistas sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável ainda classificou os indicadores por meio de um sistema de níveis. Com base no seu desenvolvimento metodológico e disponibilidade global de dados, os indicadores globais são divididos em três níveis diferentes:

- (a) Nível I: O indicador é conceitualmente claro, tem uma metodologia e padrões internacionalmente estabelecidos disponíveis, e os dados são produzidos regularmente pelos países para pelo menos 50% dos países e da população em todas as regiões onde o indicador é relevante;
- (b) Nível II: O indicador é conceitualmente claro, tem uma metodologia estabelecida internacionalmente e os padrões estão disponíveis, mas os dados não são produzidos regularmente pelos países;
- (c) Nível III: Nenhuma metodologia ou padrão estabelecido internacionalmente está disponível ainda para o indicador, mas a metodologia /padrões estão sendo (ou serão) desenvolvidos ou testados (ONU, 2019b, p.2).

Embora sejam classificados em diferentes níveis, todos os indicadores são igualmente relevantes, sendo a sua separação apenas para auxiliar no desenvolvimento de estratégias globais para a sua implementação. Vale ressaltar que, para os indicadores do nível I e II, pode acontecer dos dados nacionais não se alinharem a classificação proposta a nível global, o que fica facultado aos países criarem sua própria classificação de nível para implementação. Já os indicadores do nível III, requerem planos de trabalho direcionados para o desenvolvimento metodológico de indicadores para que, posteriormente, sejam aprovados e incorporados pelo IAEG-SDGs (ONU, 2019b).

Apesar de serem classificados em categorias, essa classificação não é definitiva. Os indicadores podem sofrer mudanças de acordo com o desenvolvimento de novas metodologias e o aumento da disponibilidade dos dados. Portanto, o IAEG-SDGs fica responsável por revisar as classificações dos indicadores, quando necessário. Até a sua última revisão, realizada em 22 de maio de 2019, foram identificados 104 indicadores de nível I, 88 indicadores de nível II e 34 indicadores de nível III. Além destes, existem ainda 6 indicadores que podem ser definidos em mais de um nível³⁰ (ONU, 2019b).

³⁰ Isso ocorre pelo fato de que diferentes componentes do indicador podem ser classificados em diferentes níveis.

Em suma, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável adotaram a estrutura de indicadores descrita acima, desenvolvida pelo Grupo de Interagências e Especialistas sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, como um instrumento para materializar e acompanhar os seus objetivos e metas. Esse conjunto inicial de indicadores é refinado anualmente e será revisto de forma exaustiva na 51ª Sessão a ser realizada em 2020. A ideia é que os objetivos e metas dos ODS sejam acompanhados e revisados através da utilização de indicadores globais. Estes últimos serão ainda complementados por indicadores nos níveis regional e nacional, estabelecidos e desenvolvidos pelos Estados membros (ONU, 2015c; ONU, 2017).

2.3 A construção e definição dos indicadores da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)

Como apresentado anteriormente, a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis possui três dimensões da sustentabilidade: a sustentabilidade ambiental; o desenvolvimento urbano sustentável; e a sustentabilidade fiscal e boa governabilidade. Ela dispõe de uma metodologia unificada, na qual apresenta diretrizes detalhadas da sua aplicação, e que deve ser executada em todos os países que integram a Iniciativa. Em 2012, a ICES publicou um guia³¹ contendo todas as informações referentes ao processo de diagnóstico, implementação e monitoramento do seu programa.

Um dos passos iniciais da metodologia alerta sobre a realização de um diagnóstico da cidade de aplicação “com base em uma análise de indicadores temáticos em cada uma das três dimensões” (BID, 2013, p. 1). Diante da falta de tempo e de recursos, para analisar em profundidade os componentes e as problemáticas que as compõem, a Iniciativa adota um processo de diagnóstico rápido, guiado pelos temas definidos pelo Banco como sendo fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável das cidades. Além disso, essa agilidade no diagnóstico também proporciona a possibilidade de uma ação mais imediatista, o que acaba beneficiando diretamente as cidades.

De acordo com a Iniciativa, a importância desse tipo de diagnóstico para as cidades pode ser visualizada através de dois motivos principais. O primeiro deles diz

³¹ Guia metodológico 2012.

respeito ao seu próprio “público-alvo”. Por se tratar de um programa voltado para cidades de pequeno e médio porte e que possuem seu crescimento ameaçado por suas próprias limitações, estas cidades devem adotar medidas a fim de solucionar os seus problemas de sustentabilidade antes que estes tomem proporções que sejam muito mais difíceis e onerosos de se corrigirem. Assim, o rápido diagnóstico permite a formulação e o planejamento de políticas e projetos para essas cidades em um curto período de tempo (BID, 2013).

Já o segundo motivo refere-se à obsolescência dos dados. Ao produzir estudos que levam um grande período de tempo para serem finalizados, assume-se o risco de que, ao final de sua realização, este possa não condizer mais com a realidade concreta da cidade. Além disso, longos períodos de tempo podem coincidir com alternâncias de poder, o que pode resultar na inutilização dos estudos ou até mesmo o seu descarte pelos novos governantes. Portanto, a rápida transição da fase de diagnóstico para a fase de implementação, garante uma maior probabilidade de sucesso e eficácia do plano de ação proposto (BID, 2013).

Diante da proposta de agilidade no diagnóstico inicial, o objetivo da utilização de indicadores na ICES é identificar, em conjunto com outros dados qualitativos e quantitativos, os problemas das cidades que mais merecem atenção. Após o mapeamento prévio das áreas críticas, define-se a prioridade entre elas a partir de critérios sociais, ambientais e econômicos com o intuito de fazer com que cada tema crítico seja analisado em profundidade, permitindo assim o desenvolvimento e a implementação de soluções efetivas. Dessa forma,

o tempo e os recursos são empregados de modo eficiente no diagnóstico inicial; identificam-se as áreas críticas da cidade, mediante o uso de um pequeno conjunto de indicadores representativos para cada tema, e analisa-se com um grau de detalhe maior uma quantidade mais controlável de temas priorizados. (BID, 2013, p.3,)

O conjunto de indicadores da ICES é responsável ainda por dotar o diagnóstico da Iniciativa de três importantes características qualitativas, são elas: integralidade, objetividade e possibilidade de comparação. A integralidade é alcançada através da utilização de um conjunto padrão de indicadores, abarcando uma grande variedade de temas, que ajuda que seja considerado e avaliado a totalidade dos temas importantes em cada cidade. Em algumas situações, as cidades obtiveram seu primeiro panorama geral e

integral, que servem de base para determinar as prioridades governamentais, apenas com a implementação da Iniciativa (BID, 2013).

Além deste primeiro fator, os indicadores também fornecem objetividade à análise dos problemas da cidade, sua priorização e o seu planejamento urbano. No entanto, em face da possibilidade de uma opinião enviesada por parte dos dirigentes urbanos, residentes e especialistas do BID, influenciada por suas experiências profissionais e pessoais, a Iniciativa integra a opinião pública durante a priorização dos temas para a criação do plano de ação. Isso garante com que haja o apoio local, a participação e a autodeterminação (BID, 2013).

Por fim, o estabelecimento de um conjunto de indicadores também permite a comparação do desempenho da cidade com o de outras, além de possibilitar o seu acompanhamento a longo prazo. Ter conhecimento desse desempenho, seja ele positivo ou negativo, acaba sendo tão importante quanto ter conhecimento da condição atual em que a cidade se encontra. Assim,

devido ao fato de que as percepções podem ser arbitrárias, é importante avaliar sistematicamente as problemáticas da cidade ao longo do tempo, com a aplicação de critérios padronizados e dados objetivos, com o propósito de medir a mudança de maneira precisa (BID, 2013, p. 6).

Na Iniciativa, apesar da seleção dos indicadores, utilizados no sistema de monitoramento pelos cidadãos, ser feita levando em consideração os interesses próprios da cidade em promover um acompanhamento dos progressos alcançados pelo seu plano de ação, o conjunto de indicadores que compõe a Iniciativa proporciona uma linha de base sólida para sua utilização não havendo consequências nos resultados devido a essa “arbitrariedade” de escolha (BID, 2013).

Em face da sua função desempenhada, a Iniciativa definiu seu conjunto de indicadores segundo quatro aspectos base, são eles: representatividade, universalidade, facilidade de coleta e objetividade. No âmbito da representatividade, a partir do conceito de desenvolvimento sustentável adotado pelo Programa e que se reflete nas três dimensões, é possível observar a presença de indicadores que mensuram aspectos fundamentais da sustentabilidade urbana e que podem ter um impacto direto nos níveis de qualidade de vida das cidades. Já a universalidade foi pensada na elaboração de cada indicador, levando sempre em consideração o seu potencial de ser aplicado a qualquer

contexto urbano. Ou seja, os indicadores selecionados buscam medir elementos que estão presentes na maioria das cidades da região (BID, 2016a).

Outro fator relevante para a Iniciativa na escolha de seus indicadores foi a viabilidade da coleta de dados. De acordo com o Banco (2016a, p.14),

embora a elaboração de um conjunto abrangente de indicadores disponível em todas as cidades da ALC possa ser uma tarefa complexa, o Programa fez um esforço significativo na identificação de indicadores que podem ser coletados na maioria das cidades da região³².

Assim, a importância desse aspecto não estaria apenas na realização de um rápido diagnóstico inicial, ele também é essencial para a atualização periódica dos indicadores e o seu monitoramento³³.

Por fim, os indicadores foram definidos pela sua objetividade e clareza, visto que, para a Iniciativa, um bom indicador deve ser bem definido, preciso e fácil de entender. Dessa forma, eles foram pensados para mostrar fatos verificáveis independente da presença de influências externas como, por exemplo, os atores responsáveis pela coleta de dados ou até mesmo a ferramenta utilizada para a sua medição.

Como resultado da sua metodologia, o Programa apresenta diferentes níveis de desagregação, sendo cada dimensão da sustentabilidade dividida em pilares, temas, subtemas e indicadores, respectivamente. Ele conta com um total de 127 indicadores, distribuídos em 30 temas relacionados às três dimensões de sustentabilidade – a sustentabilidade ambiental; o desenvolvimento urbano sustentável; e a sustentabilidade fiscal e boa governabilidade – adotadas pelo Programa (BID, 2016).

Tabela 2. Distribuição de indicadores da ICES por tema

Tema	Indicadores totais
A.Água	6
B.Saneamento e drenagem	3

³² Tradução livre de “Si bien diseñar un conjunto integral de indicadores que esté disponible en todas las ciudades de ALC puede ser una tarea compleja, el Programa ha hecho un esfuerzo importante en la identificación de indicadores que puedan ser recogidos en la mayoría de las ciudades de la región”.

³³ Como bem apontado pelo Banco (2016a, p.14), “na maioria dos casos, essa responsabilidade recairá sobre o governo da cidade ou o sistema de monitoramento dos cidadãos; portanto, os dados devem ser fáceis de obter e atualizá-los não deve implicar custos adicionais”.

C.Gestão de resíduos sólidos	7
D.Energia	8
E.Qualidade do ar	3
F.Mitigação da mudança climática	4
G.Ruído	1
H.Vulnerabilidade ante ameaças naturais no contexto de mudanças climáticas	8
I.Uso do solo/Ordenamento do território	8
J.Desigualdade urbana	3
K.Mobilidade/Transporte	12
L.Capital humano	1
M.Internacionalização	3
N.Tecido produtivo	2
O.Tecido empresarial	2
P.Investimento, desenvolvimento e inovação	1
Q.Mercado de trabalho	2
R.Setor financeiro	1
S.Ambiente fiscal	2
T.Ambiente de negócios	4
U.Conectividade	2
V.Educação	9
W.Segurança	7
X.Saúde	6
Y.Gestão pública moderna	10
Z.Gestão pública participativa	5
AA.Transparência	2
AB.Imposto e autonomia financeira	2
AC.Gestão de gasto público	2
AD.Sustentabilidade fiscal	1

Fonte: Elaboração própria.

Através dessa sua estrutura, a Iniciativa seleciona indicadores para cada um dos seus 30 temas, relacionados ao crescimento sustentável, e os classifica por meio do ‘sistema de semáforo’, aplicando as cores verde, amarelo ou vermelho para cada um deles. O propósito da utilização desse sistema de cores é identificar em que situação as áreas avaliadas se encontram. O verde seria o indicativo para ‘sustentável, bom

desempenho’, o amarelo para ‘desempenho potencialmente problemático’ e o vermelho para ‘não sustentável, desempenho altamente problemático’ (BID, 2016a).

Após a identificação das cores aplicadas a cada indicador, a cor de cada tema também é definida. Por serem compostos por vários indicadores, a cor designada a cada tema é decorrente da análise dos semáforos que foram obtidos por todos os indicadores pertencentes ao mesmo tema. A partir da cor designada para cada indicador, “a cidade e a equipe de implementação da metodologia identificam rapidamente as questões locais críticas, priorizam as questões que requerem maior atenção e formulam um Plano de Ação com intervenções voltadas para a solução desses problemas” (BID, 2016a, p. 12).

Como pode ser observado então, os indicadores possuem um papel fundamental na identificação das áreas mais sensíveis da cidade. No entanto, o Banco aponta também a utilização de outras fontes relevantes para a coleta de informações para serem analisadas em conjunto com os indicadores. Além das prefeituras, a Iniciativa se utiliza de censos populacionais, relatórios de outras organizações internacionais, pesquisas acadêmicas e empresas de serviço público. Para o BID (2013, p. 11), “as mudanças ao longo do tempo, a implementação atual de projetos, os novos avanços e as informações específicas de cada área podem oferecer um panorama mais completo da cidade do que só as estatísticas”. Assim, a análise de forma detalhada dos dados se torna tão importante quanto a sua própria compilação, sendo essencial a combinação de dados complementares de natureza qualitativa com os dados fornecidos pelos indicadores.

CAPÍTULO 3. COMPARANDO AS AGENDAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Com a exposição da literatura sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e as referentes definições de DS da agenda Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em nosso capítulo I, seguidos da exposição da importância da utilização de indicadores para a mensuração de desenvolvimento sustentável e do processo de criação e adoção dos indicadores da ICES e dos ODS, em nosso capítulo II, podemos seguir agora para o nosso objetivo fundamental de análise que constitui a comparação da concepção de desenvolvimento sustentável das duas agendas internacionais por meio da avaliação crítica de seus indicadores. A escolha dos indicadores para atingir este propósito se deu em face da sua função como ferramenta de mensuração dos resultados que acaba implicando na própria concepção de desenvolvimento sustentável. Assim, estes são considerados os responsáveis por traduzirem o conceito de desenvolvimento sustentável adotados em teoria pela ICES e pelos ODS.

Para os fins de comparação, para este capítulo, criamos uma metodologia de comparação entre os indicadores das duas agendas. Essa metodologia se iniciou através da contraposição dos 127 indicadores escolhidos pela ICES com os 244 indicadores propostos pelos ODS. Desta ação pudemos identificar o ponto em comum apresentado pelas duas agendas e a partir daí seguir para o aprofundamento dos estudos destes indicadores por meio de suas metas e justificativas. Dessa forma, esta comparação se dará em dois níveis: o nível estrutural, em que se estabelece de modo mais amplo o conteúdo das agendas; e um nível mais específico, através de uma análise minuciosa de um conjunto delimitado de indicadores selecionados. O propósito aqui é identificar semelhanças e diferenças entre as agendas que, em tese, se propõem a analisar o mesmo objeto: o desenvolvimento sustentável.

3.1. Concepções, Objetivos e Metas para o Desenvolvimento Sustentável

O ponto inicial e primordial para análise e comparação das agendas de sustentabilidade – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis – está em suas definições conceituais. Como apresentado em nosso capítulo I, as agendas apresentam uma convergência de conceitos em que o desenvolvimento sustentável é visto e entendido como a junção das dimensões social, ambiental e econômica. Cabendo ainda destacar a presença de uma quarta dimensão, importante nas duas agendas, que se manifesta diretamente na concepção do conceito de desenvolvimento sustentável, mas que se estabelece como um meio de alcance do desenvolvimento – a dimensão institucional.

Como visto, tanto a ICES quanto os ODS definem que o alcance do desenvolvimento sustentável só é possível mediante o direcionamento de esforços no sentido de proporcionar melhorias nessas três esferas, sendo o emprego do conceito de desenvolvimento sustentável o grande elemento que aproxima substancialmente as duas agendas. Diante dessa semelhança apresentada nas formulações gerais das agendas, se torna relevante analisar o quadro de indicadores das mesmas a fim de avaliar de forma mais aprofundada o conteúdo, a abrangência e profundidade do que concebem como desenvolvimento sustentável, cabendo ainda destacar as suas convergências e sobre o que exatamente elas convergem e em quais pontos elas se distanciam. Para tanto, iniciaremos os estudos com uma comparação a nível estrutural da ICES e dos ODS sobre elementos fundamentais que compõem as agendas.

Num primeiro momento, foram analisadas as esferas ambiental, econômica, social e institucional de cada uma das agendas, para averiguar o conteúdo de cada uma delas. Para o elemento ambiental do desenvolvimento sustentável, as agendas apresentam seus objetivos de forma bem definida e explícita. No caso dos ODS, com seus objetivos “6 - Água potável e saneamento”, “7 - Energia acessível e limpa”, “12 - Consumo e reprodução responsáveis”, “13 - Ação contra a mudança global do clima”, “14 - Vida na água” e “15 - Vida terrestre” e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis com a sua dimensão de “Sustentabilidade ambiental e mudança climática”, nos temas “A – Água”, “B - Saneamento e drenagem”, “C - Gestão de resíduos sólidos”, “D – Energia”, “E - Qualidade do ar”, “F - Mitigação da mudança climática”, “G – Ruído” e “H - Vulnerabilidade diante de desastres naturais no contexto da mudança climática”.

Já para as questões sociais e econômicas, a dinâmica de comparação entre as agendas funciona de uma forma diferente. Ao passo que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecem objetivos diretamente relacionados ao desenvolvimento social e econômico, o ICES os agrega na dimensão de “Sustentabilidade Urbana”. Assim, os ODS, no que diz respeito ao aspecto social, estabelecem os objetivos “1 - Erradicação da pobreza”, “2 - Fome zero e agricultura sustentável”, “3 - Saúde e bem estar”, “4 - Educação de qualidade”, “5 - Igualdade de gênero” e “10 – Redução das desigualdades”. Já para o desenvolvimento econômico, determinam os objetivos “8 - Trabalho decente e crescimento econômico”, “9 - Indústria, inovação e infraestrutura” e “11 - Cidades e comunidades sustentáveis”.

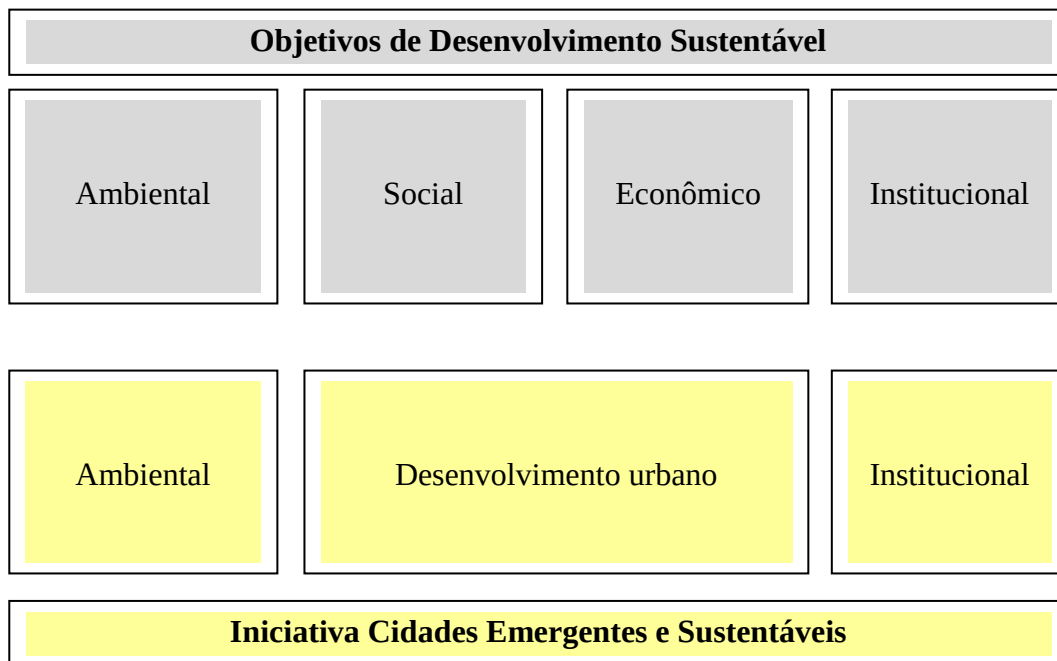
A ICES acaba fazendo uma junção dessas duas esferas e se utiliza, como mencionado, da dimensão “Sustentabilidade urbana”. Nesta estão contidos os temas, subtemas e os indicadores que a Iniciativa utiliza para mensurar aspectos físicos, econômicos e sociais do desenvolvimento das cidades, incluindo aí as questões referentes ao desenvolvimento econômico e social. Assim, para essa dimensão, os temas presentes são “I – Uso do solo/Ordenamento do território”, “J – Desigualdade urbana”, “K – Mobilidade/Transporte”, “L – Capital humano”, “M – Internacionalização”, “N – Tecido produtivo”, “O – Tecido empresarial”, “P – Investimento, desenvolvimento e inovação”, “Q – Mercado de trabalho”, “R – Setor financeiro”, “S – Ambiente fiscal”, “T – Ambiente de negócios”, “U – Conectividade”, “V – Educação”, “W – Segurança” e “X – Saúde”.

Como mencionado, apesar de terem seu foco nas três dimensões clássicas da definição de desenvolvimento sustentável, as agendas também fazem referência à dimensão institucional para a aplicação das suas metas, porém, não é dada tanta ênfase a esse aspecto, além deste ser tratado de forma integrada com as outras dimensões. É bem verdade que a ICES é mais enfática do que os ODS ao tocar nessa questão. Na medida em que a Iniciativa estabelece uma dimensão “Sustentabilidade fiscal e governança”, os ODS contam apenas com o ODS 17. Parcerias e meios de implementação, que não se encontra totalmente relacionado à questão institucional, e com alguns aspectos do seu ODS 16. Paz, justiça e instituições eficazes. Vale ressaltar que, apesar de possuir uma dimensão voltada para o aspecto institucional, a ICES só conta com vinte e dois indicadores³⁴, dos seus cento e vinte sete totais, direcionados para a sustentabilidade

³⁴ São eles: **Y.1.106** Existência de planejamento e monitoramento de prioridades de gestão; **Y.1.107** Existência de instâncias de coordenação para tratar de questões importantes que afetam a região

fiscal e governança. Um número consideravelmente menor do que o observado nas demais dimensões.

Quadro 4. As dimensões do desenvolvimento sustentável na ICES e nos ODS



Fonte: Elaboração própria.

Embora predomine a convergência de ideias a nível macro, não podemos encarar o conceito proposto pela ICES e o conceito proposto pelos ODS como idênticos. Como apresentado nos capítulos anteriores, o grande problema de se estabelecer uma conceituação universal de desenvolvimento sustentável está no fato de que existe uma diversidade de fatores que influenciam diretamente as definições de suas esferas. Isso é

metropolitana; **Y.1.108** Existência de um sistema moderno de gestão de recursos humanos; **Y.1.109** Mérito na seleção de pessoal e existência de um segmento de gestão profissional; **Y.1.110** Existência de um moderno sistema de contratação de bens, serviços e obras; **Y.1.111** Existência de um orçamento plurianual; **Y.1.112** Tempo médio de pagamento a fornecedores; **Y.2.113** Oferta de serviços e procedimentos de diferentes canais (central de atendimento, central de atendimento, portal da web e / ou aplicativos móveis) de forma integrada; **Y.2.114** Possibilidade de enviar reclamações e reclamações sobre serviços eletronicamente, com processos de resposta sujeitos a padrões de qualidade; **Y.2.115** Número médio de dias para obter uma classificação de construção; **Z.1.116** Existência de um processo de planejamento participativo; **Z.1.117** Existência de um orçamento participativo; **Z.1.118** Número de áreas setoriais nas quais existe participação cidadã na formulação de políticas; **Z.2.119** eventos de prestação de contas realizados; **Z.3.120** Existência de supervisão e observatórios de cidadãos ou do setor privado para acompanhar as principais políticas e / ou programas do governo da cidade; **AA.1.121** Quantidade de informações essenciais que o governo da cidade torna transparente em seu portal eletrônico; **AA.2.122** Percentual de altos funcionários obrigados por lei ou que voluntariamente enviam para transparente sua declaração de patrimônio, que é publicada no portal eletrônico da cidade; **AB.1.123** Índice de relevância na auto-renda (PIR); **AB.1.124** Índice de relevância da renda de uso disponível gratuitamente (RILD); **AC.1.125** Índice de relevância das despesas atuais (RGO); **AC.1.126** Resultado Operacional Índice de Relevância (RRO); **AD.1.127** Índice de Dívida (IE).

reflexo direto dos diferentes aspectos socioculturais, geográficos, histórico, dos atores e que acabam possuindo um papel determinante e de grande impacto para a conceituação de desenvolvimento sustentável. Outro fator importante, e que também causa influência na definição do DS, diz respeito aos interesses dos atores envolvidos que acabam direcionando um maior ou menor engajamento para os aspectos que melhor lhes beneficiam. Assim, por serem concebidas por duas instituições de natureza distintas, uma por um Banco regional de desenvolvimento e outra por uma Organização Intergovernamental, é uma tendência natural elas possuírem divergências quanto a seus objetivos e aplicação.

O primeiro reflexo das diferentes naturezas das instituições pode ser observado no direcionamento das estratégias adotado por cada uma delas, ambas possuindo escalas de territorialidade diferentes. O Banco Interamericano de Desenvolvimento, como o próprio nome sugere, possui suas ações direcionadas para a região da América Latina e Caribe, tendo a ICES surgido com o propósito de ser um programa de assistência técnica para o desenvolvimento voltado apenas aos governos das cidades médias³⁵ dessa região. Por outro lado, a Organização das Nações Unidas tem em seus propósitos fundamentais uma atuação efetivamente global. Através dos ODS, ela propõe uma agenda global de desenvolvimento a ser seguida por todos os países independente da sua localização geográfica. Essas diferenças de territorialidade acabam resultando diretamente no enfrentamento de problemas sociais, ambientais e econômicos com escopos diferentes.

De um modo geral, a região da América Latina e Caribe é composta por países de renda média e baixa, com problemas sociais semelhantes e níveis elevados de desigualdade atrelados, principalmente, à condição de subdesenvolvimento desses Estados. Além disso, a região conta com ecossistemas que são bem próximos entre si. Essa similaridade dos aspectos gerais dos países acaba levando a possibilidade de uma agenda de desenvolvimento mais concisa e precisa, direcionada a problemas sociais, ambientais e econômicos específicos, porém, compartilhados por um número considerável de países. Em contrapartida, uma agenda global, capaz de atender a todos os países do globo – sejam eles países desenvolvidos, em desenvolvimento ou menos desenvolvido –, acaba tendo que lidar com uma ampla gama de problemas, nos quais se torna impossível abranger todos eles. Assim, em face da diversidade de problemas

³⁵ A Iniciativa entende por cidades médias aquelas que possuem entre 100.000 e 2.000.000 de habitantes (BID, 2014c).

ambientais, sociais e econômicos dos países, acaba-se produzindo uma agenda mais ampla e generalista, a fim de que problemas e demandas exageradamente difusas sejam contemplados pelo programa.

Além da questão da territorialidade, elas também divergem sobre o ‘público-alvo’ de seus programas. Os ODS, sobre a premissa de que “ninguém deve ser deixado para trás”, buscam, por meio de seus objetivos e metas, alcançar todos os grupos vulneráveis das populações, ampliando a sua atuação para o máximo de pessoas e localidades possíveis, visando à erradicação da pobreza, proteção ao planeta, garantia da paz e alcance da prosperidade. Já a ICES está diretamente voltada à pauta urbana, buscando desempenhar um papel relevante nas cidades, oferecendo apoio em busca de um crescimento equilibrado antes que os desafios da sustentabilidade venham a se tornar um fator limitador no seu processo desenvolvimentista.

Ao lidar com uma agenda específica, de caráter urbano, a ICES leva em consideração apenas um único ator, as cidades, apesar de considerar que as cidades estão inseridas em um contexto político e institucional mais amplo, além de serem compostas de diferentes segmentos sociais e políticos internos. Isso possibilita um maior aprofundamento de questões particulares em busca de um objetivo único. Assim, o seu conjunto de metas, temas e indicadores estão todos voltados para o desenvolvimento sustentável das e nas cidades. Por outro lado, a proposta global dos ODS busca lidar com diversos grupos da população, com problemas e em situações diferentes. Isso é positivo pelo fato de que almeja-se o alcance do desenvolvimento sustentável para todos, ao contrário de uma agenda específica que atua direcionada para um único grupo. No entanto, essa grande amplitude da agenda, promove objetivos e ações generalistas que acabam tendo que ser implementados em áreas urbanas e rurais; em países com condições econômicas, sociais e ambientais diferentes; que apresentam contextos históricos diferentes e também lidam com realidades diferentes. Isso faz com que a agenda não seja capaz de lidar de forma eficiente com as problemáticas dos países.

Outra diferença marcante entre as duas agendas de desenvolvimento sustentável está relacionada ao aspecto político e metodológico. A ICES, por um lado, financia e fomenta a gestão sustentável das cidades por meio de uma metodologia de aprovação e implementação muito bem definida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Apesar de contar com uma adesão voluntária, para integrar a Iniciativa, a cidade precisa contemplar uma série de requisitos, além de ‘concorrer’ diretamente com as demais

cidades participantes desse processo de seleção. Ao serem escolhidas, as cidades recebem um financiamento para o desenvolvimento, tendo, a cidade receptora, que apresentar uma contrapartida e também seguir um conjunto de regras estabelecidas pelo Banco. Por fim, as políticas públicas e ações governamentais que serão seguidas para o alcance do desenvolvimento sustentável são escolhidas de forma conjunta entre o BID e o governo das cidades.

Em oposição à atuação do BID, a agenda de desenvolvimento da ONU parte do princípio da adesão facultativa dos países, preservando sempre pela soberania dos Estados. Por não oferecer auxílio financeiro, nos ODS, o financiamento para o desenvolvimento se dá em outros espaços institucionais como a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), organizações e programas internacionais e através da cooperação internacional entre os países. Eles também não possuem uma metodologia bem definida, nem critérios de participação ou um processo de seleção, o que torna os ODS mais maleáveis quanto à implementação das suas metas, respeitando as peculiaridades percebidas em cada local, utilizando em seu quadro de indicadores, indicadores globais e regional/local. Já a ICES, apesar de também possuir uma adesão voluntária, é estática. Através da sua metodologia, é estabelecido um modelo padrão que deve ser replicado a todas as cidades que aderirem ao programa. Isso acaba gerando um modelo que não se adequa totalmente as necessidades de cada localidade, mesmo atuando em uma região específica com problemas semelhantes. Por fim, a escolha do conjunto de indicadores, nos ODS, é feita de forma unilateral pelos países, que se utilizam de indicadores globais e locais, a partir do seu próprio julgamento de necessidade.

Assim, partindo da ideia de serem semelhantes, ao levarem em consideração a integração das três dimensões de DS em seu entendimento sobre desenvolvimento sustentável, mas ao mesmo tempo bastante divergentes, em face das suas metodologias, público alvo e territorialidade, será feita uma análise do quadro de indicadores utilizados pela Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a fim de comparar as concepções de desenvolvimento sustentável das agendas que são materializadas através de seus indicadores. Assim, será possível identificar pontos em comum e divergente entre elas e também analisar se estas foram capazes de traduzir seus conceitos de desenvolvimento sustentável apresentadas em nosso primeiro capítulo.

3.2. Das concepções de desenvolvimento sustentável à escolha dos quadros de indicadores

A partir da ideia central de realizar uma análise dos indicadores para ver como a ICES e os ODS estabelecem de forma substancial os elementos que compõem a definição de desenvolvimento sustentável das agendas, fora realizada uma comparação do quadro de indicadores utilizados por cada uma delas. Em tese, os indicadores foram escolhidos com o propósito de representarem a concepção de desenvolvimento sustentável adotado por cada uma delas e que lhes deram origem. Assim, iremos comparar o conceito de DS adotados pela ICES e pelos ODS através da comparação de seus indicadores.

Dando prosseguimento a comparação iniciada na sessão anterior, as duas agendas foram analisadas de modo a identificar os pontos que possuíam em comum. Para tanto, criou-se uma base de dados contendo todos os indicadores dos ODS e da ICES, além dos objetivos, metas, temas e subtemas de cada uma das agendas. A partir dessa comparação, foi possível identificar e selecionar os indicadores que apresentaram semelhança entre a ICES e os ODS, passando a corresponder o ponto em comum das agendas, como pode ser observado no quadro 7³⁶. Além de evidenciar as semelhanças, essa ação inicial também nos permitiu observar, conseqüentemente, as temáticas que não eram convergentes entre as agendas, que eram mensuradas de formas diferentes entre elas, através da utilização de indicadores divergentes, e também situações em que, apesar de semelhantes, os indicadores eram utilizados com propósitos diferentes.

Após a obtenção dessas primeiras informações, passamos para um segundo ponto da análise: o aprofundamento dos estudos dos indicadores semelhantes. Com a redução do número de indicadores, foi possível realizar um estudo mais detalhado desse grupo específico, em que aspectos como a metodologia e a justificativa de utilização de cada um deles foram analisados e comparados. A intenção desse aprofundamento era identificar os indicadores semelhantes que eram utilizados com o mesmo propósito, daqueles que, apesar da similaridade entre eles, eram direcionados para objetivos diferentes. Por fim, selecionamos duas temáticas centrais das agendas para elucidar todo o processo metodológico que foi feito.

³⁶ Vide apêndice I.

Como explicado acima, para a realização da comparação entre os quadros de indicadores, iniciamos a análise identificando os elementos que eram semelhantes entre as agendas e que, conseqüentemente, nos mostraram também as incompatibilidades existentes entre elas. Assim, através da contraposição dos indicadores, foi possível observar que o *ODS 2 Fome zero e agricultura sustentável*, *ODS 5 Igualdade de gênero*, *ODS 10 Redução das desigualdades* e *ODS 14 Vida na água*, não possuem nenhum tipo de correlação com os indicadores contidos na Iniciativa.

Quadro 5. Temas dos indicadores semelhantes entre as agendas divididos por objetivo

ODS 1	Desigualdade urbana Vulnerabilidade a desastres naturais no contexto de mudanças climáticas
ODS 2	
ODS 3	Saúde Mobilidade/Transporte
ODS 4	Educação
ODS 5	
ODS 6	Água Saneamento e drenagem
ODS 7	Energia
ODS 8	Tecido produtivo Mercado de trabalho
ODS 9	Mobilidade/Transporte Mitigação das mudanças climáticas Pesquisa, desenvolvimento e inovação
ODS 10	
ODS 11	Desigualdade urbana Mobilidade/Transporte Gestão pública participativa Gestão de resíduos sólidos Uso do solo/Ordenamento territorial Vulnerabilidade a desastres naturais no contexto da mudança climática

ODS 12	Gestão de resíduos sólidos
ODS 13	Vulnerabilidade a desastres naturais no contexto da mudança climática Mitigação das mudanças climáticas
ODS 14	
ODS 15	Uso do solo/Ordenamento territorial
ODS 16	Segurança
ODS 17	Imposto e autonomia financeira Setor financeiro Conectividade

Fonte: Elaboração própria.

Apesar dessa falta de associação perfeita entre ICES e ODS ser algo já esperado e também natural, em face da abrangência restrita da ICES no aspecto da territorialidade, na sua delimitação de atuação para as cidades da região da América Latina e Caribe, quanto do seu direcionamento exclusivo para as cidades, o que desperta atenção aqui são as temáticas que acabaram não sendo contempladas pela Iniciativa ou que não foram contempladas com a atenção necessária.

Iniciando a análise pelo ODS 2, a temática da fome constitui um dos pontos deixados de lado pela Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. Diante dos treze indicadores³⁷ propostos pelos ODS para essa questão, não foi possível observar nenhum tipo de compatibilidade com os indicadores apresentados pela ICES. Embora seja destinada para uma região em que se tem observado um aumento das taxas de

³⁷ São eles: **2.1.1** Prevalência de subnutrição; **2.1.2** Prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave na população, com base na Escala de Experiência em Insegurança Alimentar (FIES); **2.2.1** Prevalência de atrofia (altura para idade <-2 desvio padrão da mediana dos padrões de crescimento infantil da Organização Mundial da Saúde (OMS)) entre crianças menores de 5 anos de idade; **2.2.2** Prevalência de desnutrição (peso por altura > +2 ou <-2 desvio padrão da mediana dos padrões de crescimento infantil da OMS) entre crianças menores de 5 anos, por tipo (perda de peso e excesso de peso); **2.3.1** volume de produção por unidade de trabalho por aulas de cultivo / pastoral / silvicultura tamanho da empresa; **2.3.2** Rendimento médio dos produtores de alimentos em pequena escala, por sexo e status indígena; **2.4.1** Proporção de área agrícola em agricultura produtiva e sustentável; **2.5.1** Número de recursos genéticos vegetais e animais para alimentação e agricultura garantidos em instalações de conservação de médio ou longo prazo; **2.5.2** Proporção de raças locais classificadas como em risco, não em risco ou em nível desconhecido de risco de extinção; **2.a.1** O índice de orientação agrícola para despesas governamentais; **2.a.2** Fluxos oficiais totais (assistência oficial ao desenvolvimento mais outros fluxos oficiais) para o setor agrícola; **2.b.1** Subsídios à exportação agrícola; **2.c.1** Indicador de anomalias dos preços dos alimentos.

subnutrição e também de insegurança alimentar severa nos últimos cinco anos, a Iniciativa não demonstra nenhum tipo de preocupação com o tema. Segundo dados recentes do relatório “*O Estado da Segurança alimentar e Nutricional no Mundo em 2019*”, a região da América do Sul tem apresentado aumentos consecutivos nessas taxas e a América Central, apesar de ter apresentado uma redução nos últimos anos, ainda apresenta elevados níveis quando comparada a média global. Assim, apesar de ser destinada para uma pauta urbana, a ICES, na sua definição de desenvolvimento, preza pela qualidade de vida dos cidadãos, sendo estas questões essenciais e que deveriam ser tratadas de forma exaustiva em seu programa.

Para o ODS 10, apesar de tratar sobre a desigualdade urbana, a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis também não apresenta nenhum tipo de semelhança com os indicadores contemplados pelo objetivo ‘*Redução das desigualdades*’ dos ODS. Para abordar tal tema, a ICES apresenta três subtemas contidos na sua esfera de desigualdade urbana: Pobreza, Segregação socioespacial e Desigualdade de renda. No entanto, dentro desses três segmentos, apenas três indicadores (Porcentagem da população abaixo da linha de pobreza, Porcentagem de moradias localizadas em assentamentos informais e Coeficiente de Gini da renda) são utilizados para mensuração e acompanhamento da problemática, ao passo que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável contam com onze indicadores³⁸ para essa mesma finalidade. A gravidade desse fato se dá, especialmente, devido à agenda da ICES ser voltada para uma região em que problemas sociais são extremamente relevantes e presentes. De acordo com o relatório “*A ineficiência da desigualdade*” da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2018), CEPAL, a América Latina e Caribe mantêm-se entre os maiores níveis de desigualdade do mundo. Os altos níveis de desigualdade acabam

³⁸ São eles: **10.1.1** Taxas de crescimento da despesa das famílias ou rendimento per capita entre os 40 por cento mais baixos da população e a população total; **10.2.1** Proporção de pessoas que vivem abaixo de 50% da renda média, por sexo, idade e pessoas com deficiência; **10.3.1** Proporção da população que relatou ter pessoalmente se sentido discriminada ou assediada nos últimos 12 meses com base em uma base de discriminação proibida pelo direito internacional dos direitos humanos; **10.4.1** Participação do trabalho no PIB, incluindo salários e transferências de proteção social; **10.5.1** Indicadores de Solidez Financeira; **10.6.1** Proporção de membros e direitos de voto de países em desenvolvimento em organizações internacionais; **10.7.1** Custo de recrutamento pago pelo empregado como proporção da renda anual auferida no país de destino; **10.7.2** Número de países que implementaram políticas de migração bem gerenciadas; **10.a.1** Proporção de linhas tarifárias aplicadas a importações de países menos desenvolvidos e em desenvolvimento com tarifa zero; **10.b.1** Fluxos totais de recursos para o desenvolvimento, por países receptores e doadores e tipo de fluxo (por exemplo, assistência oficial ao desenvolvimento, investimento estrangeiro direto e outros fluxos); **10.c.1** Custos de remessa como proporção do valor remetido.

desencadeando diversos outros problemas como educação, saúde e acesso a serviços públicos. Sendo assim, seria crucial o enfoque da Iniciativa nesse segmento.

Os dados mencionados acima nos remetem diretamente para o ODS 5, que trata da desigualdade de gênero, pois, os problemas apresentados acabam reverberando de forma mais acentuada sobre as mulheres. Um fator de peso nessa questão, diz respeito à violência. A América Latina e Caribe não são apenas a região mais desigual do mundo, mas também a mais violenta, apresentando altos índices de feminicídio. De acordo com o documento, o feminicídio constitui uma

expressão extrema da desigualdade nas relações de gênero e do caminho que ainda falta percorrer para garantir às mulheres o direito a uma vida livre de violência. Sua intensidade, sobretudo no triângulo norte da América Central e na República Dominicana, é um indicador da persistência e gravidade da violência de gênero (CEPAL, 2018, p. 53).

A situação acerca da desigualdade de gênero na ICES é ainda mais crítica do que a anterior, não possuindo nenhum tipo de representatividade por parte da agenda. Enquanto os ODS estabelecem como um dos seus principais elementos a desagregação dos dados por sexo, cor, idade, entre outros, a ICES, além de não abordar a igualdade de gênero em nenhuma esfera do seu programa (Pilares, temas, subtemas e indicadores), também não apresenta nenhum tipo de preocupação com a desagregação de seus indicadores, o que seria de extrema relevância para o desenvolvimento de políticas públicas para a região direcionadas aos grupos mais vulneráveis.

Com relação ao ODS “14 - Vida na água”, a ausência de qualquer tipo de correlação com a Iniciativa se torna mais compreensível em face ao seu direcionamento para uma temática de proteção ambiental específica – a conservação dos oceanos e do ambiente marinho. Isso acaba se distanciando do escopo de atuação da ICES que se dedica exclusivamente ao desenvolvimento das cidades e não necessariamente de espaços urbanos costeiros. O mesmo acontece com o “ODS 15 - Vida na terra”, também voltado para questões ambientais globais como a proteção da vida selvagem, ecossistemas e biodiversidade terrestre. No entanto, para este último ainda foi possível observar a semelhança de um indicador entre as agendas, relacionado à proporção de áreas verdes existentes.

Ainda sobre o quadro de indicadores, buscando fazer um levantamento dos pontos em comum entre as agendas, foram identificados a existência de quarenta e um indicadores semelhantes entre a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis com os

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Já no sentido contrário, foram observados trinta e oito³⁹ indicadores semelhantes dos ODS com a ICES⁴⁰. Este resultado desproporcional é fruto da grande abrangência proposta pelos ODS, no qual, em alguns casos, foram necessários dois ou mais indicadores da ICES para estabelecer uma total compatibilidade entre eles. Este foi o caso, por exemplo, ao ser mensurado o número de vítimas de homicídios. Os ODS, em sua metodologia, afirmam que, além da contabilização de homicídios intencionais, quando possível, deveria haver também a inclusão de crimes violentos em sua contabilização, como, por exemplo, roubo e furto. Assim, espelhado nos ODS, a ICES surge com três indicadores independentes – número de homicídios, número de roubos e número de furtos – como forma de corresponder ao que foi proposto pelos ODS em seu indicador 16.1.1.

Dentre a lista de indicadores apresentada acima, oito deles, apesar de semelhantes, foram utilizados por cada uma das agendas com um propósito diferente e, em dois casos, os ODS se propunham a analisar além do proposto pelo indicador da ICES. A primeira situação corresponde ao cenário que nos deparamos, por exemplo, ao analisar os indicadores 3.6.1 “Taxa de mortalidade por acidentes rodoviários” dos ODS e o indicador K.3.58 “Vítimas mortais de acidentes de trânsito por 1.000 habitantes” da ICES. Ao passo que a Iniciativa o utiliza como um indicador pertencente à temática de Mobilidade e Transporte, especificamente referente à segurança geral do sistema de transporte, os ODS utilizam como um indicador pertencente ao seu objetivo de Saúde e Bem estar. Já a segunda situação foi observada na comparação entre os indicadores referentes à fonte de financiamento externo. A ICES, ao utilizar o indicador, se limita a mensurar o recebimento de investimento estrangeiro direto. Os ODS, por outro lado, além desse aspecto também engloba outras fontes de recurso como, por exemplo, a assistência oficial ao desenvolvimento.

³⁹ Como explicado no capítulo anterior, os ODS possuem nove indicadores repetidos no seu quadro de indicadores globais. Dessa forma, ao realizar a comparação das agendas, o indicador 13.1.3 se repete por três vezes em objetivos diferentes (ODS 1, ODS 11 e ODS 13). Assim, dependendo da análise, se será feita com os 244 indicadores ou com os 232 indicadores dos ODS, temos 38 indicadores semelhantes entre as agendas ou apenas 36.

⁴⁰ O quadro 6, contido no apêndice I, apresenta a lista dos indicadores semelhantes entre a ICES e os ODS.

Tabela 3. Distribuição dos indicadores comparados entre os ODS e a ICES

	Indicadores semelhantes com a ICES	Indicadores semelhantes com diferentes propósitos	Indicadores parcialmente compatíveis
ODS 1	2	0	0
ODS 2	0	0	0
ODS 3	3	1	0
ODS 4	4	0	1
ODS 5	0	0	0
ODS 6	5	2	0
ODS 7	3	0	0
ODS 8	3	1	0
ODS 9	3	2	0
ODS 10	0	0	0
ODS 11	6	0	0
ODS 12	1	0	0
ODS 13	2	0	0
ODS 14	0	0	0
ODS 15	1	1	0
ODS 16	5	0	0
ODS 17	3	1	1

Fonte: Elaboração própria.

Como uma forma de exemplificar o estudo de comparação entre os indicadores da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, fora realizada a seleção de um grupo de indicadores pertencentes ao mesmo objetivo previsto em ambas as agendas. Para tanto, selecionamos o tema Educação e Água. A escolha dessas duas áreas, para apresentar na prática a metodologia utilizada para comparar os indicadores, se deu pelo fato de que através da análise de ambas as temáticas é possível observar todas as situações que foram encontradas no decorrer das análises, que são: a presença de indicadores semelhantes utilizados para fins diferentes; indicadores semelhantes aplicados para o mesmo propósito; indicadores que apresentam uma compatibilidade parcial; a utilização de dois ou mais indicadores para possibilitar a equiparação; e também a utilização de indicadores distintos para mensurar a mesma temática.

A temática de educação é tratada nos ODS em seu objetivo número 4, Educação de Qualidade. Nele estão contidas dez metas e onze indicadores com o propósito de “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. Diferentemente dos ODS, a Iniciativa não apresenta metas e objetivos específicos, porém, ela divide seu quadro de indicadores a partir de temas, estando o tema Educação presente na sua composição. Para tratar sobre o assunto a ICES se utiliza de três subtemas, referentes à qualidade do ensino, assistência escolar e ensino superior, e nove indicadores. A partir dessa semelhança temática, foram dispostos os indicadores de cada agenda a fim de identificar a presença de indicadores comuns.

Nessa primeira análise, feita de modo mais superficial, constatamos a utilização de três indicadores comuns dos ODS e quatro da ICES. Essa diferenciação entre elas ocorreu, como explicado anteriormente, devido ao fato de que para um determinado indicador dos ODS foram necessários dois indicadores da ICES para realizar uma total equiparação entre eles.

Quadro 7. Contraposição dos indicadores ODS e ICES de Educação

META ODS	INDICADOR ODS	INDICADOR ICES	SUBTEMA ICES
4.1 até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes	4.1.1 Proporção de crianças e jovens: (a) nos graus 2/3; (b) no final do primário; e (c) no final do ensino secundário inferior atingindo pelo menos um nível mínimo de proficiência em (i) leitura e (ii) matemática, por sexo	V.1.85 Porcentagem de estudantes com nível satisfatório em provas padronizadas de leitura / V.1.86 Porcentagem de estudantes com nível satisfatório em provas padronizadas de matemática	QUALIDADE EDUCACIONAL
4.2 até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário	4.2.1 Proporção de crianças com menos de 5 anos de idade que estão em desenvolvimento na saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial, por sexo	V.2.88 Porcentagem da população de 3 a 5 anos de idade que recebe serviços integrais de desenvolvimento infantil pré-escolar	FREQÜÊNCIA ESCOLAR
4.6 até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática	4.6.1 Proporção de população em um determinado grupo etário atingindo, pelo menos, um nível fixo de proficiência em habilidades de alfabetização funcional (a) e (b), por sexo	V.1.84 Taxa de alfabetismo entre os adultos	QUALIDADE EDUCACIONAL
4.2 até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário	4.2.2 Taxa de participação na aprendizagem organizada (um ano antes da idade de entrada primária oficial), por sexo	V.1.87 Relação alunos/docentes	QUALIDADE EDUCACIONAL

4.3 até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade	4.3.1 Taxa de participação de jovens e adultos em educação e treinamento formal e não formal nos 12 meses anteriores, por sexo	V.2. Porcentagem da população de 6 a 11 anos de idade matriculada na escola	FREQUÊNCIA ESCOLAR
4.4 até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo	4.4.1 Proporção de jovens e adultos com habilidades em tecnologia da informação e comunicação (TIC), por tipo de habilidade	V.2.90 Porcentagem da população de 12 a 15 anos de idade matriculada na escola	FREQUÊNCIA ESCOLAR
4.5 até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade	4.5.1 Índices de paridade (quintil de renda feminino / masculino, rural / urbano, inferior / superior e outros, como status de deficiência, povos indígenas e afetados por conflitos, à medida que os dados se tornam disponíveis) para todos os indicadores educacionais desta lista que podem ser desagregados	V.2.91 Porcentagem da população de 16 a 18 anos de idade matriculada na escola	FREQUÊNCIA ESCOLAR
4.7 até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não-violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável	4.7.1 Alcance em que (i) educação em cidadania global e (ii) educação para o desenvolvimento sustentável, incluindo a igualdade de gênero e os direitos humanos, sejam integrados em todos os níveis em: (a) políticas educacionais nacionais; (b) currículos; (c) formação de professores; e (d) avaliação do aluno	V.3.92 Vagas em universidades por 100.000 habitantes	ENSINO SUPERIOR

4.a construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos	4.a.1 Proporção de escolas com acesso a: (a) eletricidade; (b) a Internet para fins pedagógicos; (c) computadores para fins pedagógicos; (d) infra-estrutura e materiais adaptados para alunos com deficiência; (e) água potável básica; (f) instalações sanitárias básicas de sexo único; e (g) instalações básicas de lavagem das mãos (conforme as definições dos indicadores WASH)
4.b até 2020 substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo disponíveis para os países em desenvolvimento, em particular, os países de menor desenvolvimento relativo, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, programas técnicos, de engenharia e científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento	4.b.1 Volume de fluxos oficiais de assistência ao desenvolvimento para bolsas de estudo por setor e tipo de estudo
4.c até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento	4.c.1 Proporção de professores em: (a) pré-primário; (b) primário; (c) secundário inferior; e (d) ensino secundário superior que tenham recebido pelo menos o mínimo de formação organizada de professores (por exemplo, formação pedagógica) pré-serviço ou serviço requerido para o ensino no nível relevante em um determinado país

Fonte: Elaboração própria.

Logo após essa comparação inicial, partiu-se para um acompanhamento mais aprofundado desses sete indicadores que apresentaram semelhanças entre as agendas. Por parte dos ODS, analisamos a meta para o qual o indicador estava sendo utilizado, enquanto que na ICES nos debruçamos sobre a justificativa para o uso desses indicadores. Como resultado, dos três indicadores analisados dos ODS apenas dois deles podem ser equiparados totalmente aos indicadores utilizados pela ICES, o terceiro apresenta essa equiparação apenas de forma parcial.

Quadro 8. Indicadores semelhantes de Educação – ODS e ICES

INDICADOR ODS	INDICADOR ICES
4.1.1 Proporção de crianças e jovens: (a) nos graus 2/3; (b) no final do primário; e (c) no final do ensino secundário inferior atingindo pelo menos um nível mínimo de proficiência em (i) leitura e (ii) matemática, por sexo	V.1.85 Porcentagem de estudantes com nível satisfatório em provas padronizadas de leitura / V.1.86 Porcentagem de estudantes com nível satisfatório em provas padronizadas de matemática
4.2.1 Proporção de crianças com menos de 5 anos de idade que estão em desenvolvimento na saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial, por sexo	V.2.88 Porcentagem da população de 3 a 5 anos de idade que recebe serviços integrais de desenvolvimento infantil pré-escolar
4.6.1 Proporção de população em um determinado grupo etário atingindo, pelo menos, um nível fixo de proficiência em habilidades de alfabetização funcional (a) e (b), por sexo	V.1.84 Taxa de alfabetismo entre os adultos

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser observado no quadro acima, os ODS, no seu indicador 4.1.1, mensura o nível de proficiência dos estudantes em provas de leitura e matemática. A meta que serve de base para a utilização do indicador busca “até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes”. Já a ICES utiliza um indicador para medir a proficiência em leitura e outro para proficiência em matemática, por isso a junção dos indicadores V.1.85 e V.1.86 de forma a tornar possível a equiparação completa com o indicador 4.1.1 dos ODS. Como justificativa para a utilização desses dois indicadores, a Iniciativa aponta que o resultado nos testes padronizados é considerado como um indicador geral de desempenho acadêmico

relacionado diretamente ao aprendizado do aluno. Sendo um dos benefícios de enfatizar os testes de matemática e leitura, em oposição aos testes em outras disciplinas, é que esses são recursos básicos e amplamente aplicáveis que não apresentam grandes variações de acordo com o currículo. Assim, ambas as agendas utilizam o indicador com a finalidade de mensurar o aprendizado dos estudantes.

Para o indicador 4.2.1, os ODS almejam “até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário”. Para tanto, eles buscam medir a proporção de crianças com menos de 5 anos de idade que estão em desenvolvimento na saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial. A ICES acaba fazendo uso desse mesmo exato indicador, com exceção da desagregação por sexo, sob a mesma ótica dos ODS. A Iniciativa acredita que a atenção física e emocional nos primeiros anos de vida tem efeitos decisivos e de longo prazo no desenvolvimento das crianças e em sua capacidade de aprender e gerenciar suas emoções. Crianças que crescem em ambientes com risco de desnutrição, abuso, violência, estresse e falta de estímulo são, consequentemente, afetadas por condições que têm um impacto negativo na capacidade de aprender e, portanto, na capacidade de obter bons resultados no ambiente escolar.

Por fim, os indicadores 4.6.1 e V.1.84 possuem uma semelhança parcial entre si. Apesar de serem compatíveis, o indicador proposto pelos ODS acaba tendo um escopo muito maior do que o apresentado na ICES. Ao mensurar a taxa de alfabetismo, a Iniciativa se limita a medir a capacidade do indivíduo de compreender e se comunicar. Os ODS, por outro lado, além desses dois aspectos também engloba conhecimentos básicos de matemática adquiridos pelo indivíduo. Assim, como meta, os ODS buscam “até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática”.

Além destes indicadores apresentados, tanto a Iniciativa quanto os ODS contam com outros indicadores para a área de educação. No entanto, eles não apresentam nenhum tipo de relação, nem o mesmo propósito. Isso nos mostra, agora em uma análise concreta, as várias dimensões que a esfera social pode assumir. Nesse caso específico, nos mostra as várias possibilidades que o tema educação pode ser analisado, a partir do conceito adotado por cada uma das agendas, focando nos pontos que elas julgam ser mais importantes e cruciais para o tema, não necessariamente convergindo entre si.

Quadro 9. Indicadores não correlacionados Educação – ODS e ICES

INDICADOR ODS	INDICADOR ICES
4.2.2 Taxa de participação na aprendizagem organizada (um ano antes da idade de entrada primária oficial), por sexo	V.1.87 Relação alunos/docentes
4.3.1 Taxa de participação de jovens e adultos em educação e treinamento formal e não formal nos 12 meses anteriores, por sexo	V.2.89 Porcentagem da população de 6 a 11 anos de idade matriculada na escola
4.4.1 Proporção de jovens e adultos com habilidades em tecnologia da informação e comunicação (TIC), por tipo de habilidade	V.2.90 Porcentagem da população de 12 a 15 anos de idade matriculada na escola
4.5.1 Índices de paridade (quintil de renda feminino / masculino, rural / urbano, inferior / superior e outros, como status de deficiência, povos indígenas e afetados por conflitos, à medida que os dados se tornam disponíveis) para todos os indicadores educacionais desta lista que podem ser desagregados	V.2.91 Porcentagem da população de 16 a 18 anos de idade matriculada na escola
4.7.1 Alcance em que (i) educação em cidadania global e (ii) educação para o desenvolvimento sustentável, incluindo a igualdade de gênero e os direitos humanos, sejam integrados em todos os níveis em: (a) políticas educacionais nacionais; (b) currículos; (c) formação de professores; e (d) avaliação do aluno	V.3.92 Vagas em universidades por 100.000 habitantes
4.a.1 Proporção de escolas com acesso a: (a) eletricidade; (b) a Internet para fins pedagógicos; (c) computadores para fins pedagógicos; (d) infra-estrutura e materiais adaptados para alunos com deficiência; (e) água potável básica; (f) instalações sanitárias básicas de sexo único; e (g) instalações básicas de lavagem das mãos (conforme as definições dos indicadores WASH)	
4.b.1 Volume de fluxos oficiais de assistência ao desenvolvimento para bolsas de estudo por setor e tipo de estudo	

4.c.1 Proporção de professores em: (a) pré-primário; (b) primário; (c) secundário inferior; e (d) ensino secundário superior que tenham recebido pelo menos o mínimo de formação organizada de professores (por exemplo, formação pedagógica) pré-serviço ou serviço requerido para o ensino no nível relevante em um determinado país	
--	--

Fonte: Elaboração própria.

Através da escolha dos seus indicadores, fica claro então que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, na área de educação, julga importante, além do apresentado anteriormente, questões voltadas para a infraestrutura do ambiente escolar, acessibilidade da educação por parte de todos, capacitação dos professores, além da integração de temas como cidadania global e educação para o desenvolvimento sustentável em políticas e currículo da área. Já a Iniciativa se preocupa com o acesso da população a escolas em diferentes faixas etárias, incluindo também o ensino superior. Ela ainda julga importante a identificação da proporção aluno-professor, como um indicador sobre se a disponibilidade de professores, a força e a qualidade do sistema educacional são adequados, tendo implicações não apenas no custo da educação, mas também em sua qualidade.

Com a exposição desses pontos, apresentando suas semelhanças e diferenças, fica nítido uma atuação mais abrangente dos ODS, enquadrando em seu roll de indicadores questões sobre infraestrutura e capacitação dos profissionais, além do mero acesso à educação. Eles se preocupam em desenvolver e englobar o máximo de elementos e aspectos que compõem ou estão relacionados ao setor da educação, se apresentando, apesar do seu caráter global, de forma mais completa e relevante do que a ICES, o que constitui uma falha grave desta última.

Como mencionado no início do capítulo, a Iniciativa é destinada para uma região em que problemas sociais são percebidos de forma bastante acentuada, e com a educação isso também não é diferente. A região, nesse segmento, lida com problemas estruturais, falta de recursos como água e energia, falta de alimentos, ausência de escolas e de professores, problemas de deslocamento que impossibilitam os indivíduos de chegarem às escolas, entre diversos outros fatores que necessitam de atenção e que vem muito antes do resultado final, e de maior preocupação da Iniciativa, que é o acesso

à educação em si. Com a vantagem de ser direcionada para um público-alvo em comum e compartilhando de problemas semelhantes, a ICES deveria abordar o tema da educação de forma mais peculiar e com foco nas dificuldades reais enfrentadas pelas cidades da América Latina e Caribe. Assim, o que pôde ser observado aqui é que o tema é tratado de forma bastante reducionista e superficial pela ICES, designando seus indicadores, basicamente, a mensuração do acesso à educação por diferentes grupos etários da população.

Ao partirmos para a segunda análise proposta, nos deparamos com o ODS 6 – Água potável e saneamento – e a junção dos temas Água e Saneamento e drenagem pela ICES. Como meta nesse objetivo, os ODS buscam “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos” e a Iniciativa engloba subtemas como cobertura da água, eficiência no uso da água, eficiência no serviço de abastecimento de água, disponibilidade dos recursos hídricos, cobertura de saneamento, tratamento de águas residuais e efetividade da drenagem. Compostas por onze e nove indicadores, respectivamente, as agendas demonstram cinco indicadores em comum, evidenciando uma maior compatibilidade entre elas na temática em questão.

Quadro 10. Indicadores semelhantes de Água e Saneamento – ODS e ICES

META ODS	INDICADOR ODS	INDICADOR ICES	SUBTEMA ICES
6.1 até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos	6.1.1 Proporção de população usando serviços de água potável administrados de forma segura	A.1.1 Porcentagem de moradias com conexões domiciliares à rede de água da cidade	COBERTURA DE ÁGUA
6.2 até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade	6.2.1 Proporção de população usando serviços de saneamento gerenciados de forma segura, incluindo uma instalação de lavagem de mãos com sabão e água	B.1.7 Porcentagem de moradias com ligação domiciliar ao sistema de esgoto	COBERTURA DE SANEAMENTO
6.3 até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas, e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente	6.3.1 Proporção de águas residuais tratadas com segurança	B.2.8 Porcentagem de águas residuais tratadas conforme as normas nacionais	TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS
	6.3.2 Proporção de corpos de água com boa qualidade da água ambiente	A.3.4 Qualidade da água	EFICIÊNCIA NO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA

6.4 até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água

6.4 até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água

6.5 até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado

6.6 até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos

6.4.2 Nível de estresse hídrico: retirada de água doce como proporção dos recursos disponíveis de água doce

6.4.1 Mudança na eficiência do uso da água ao longo do tempo

6.5.1 Grau de implementação integrada de gerenciamento de recursos hídricos (0-100)

6.5.2 Proporção da área da bacia transfronteiriça com um arranjo operacional para a cooperação da água

6.6.1 Mudança na extensão dos ecossistemas relacionados à água ao longo do tempo

A.4.6 Número remanescente de anos de saldo hídrico positivo

A.2.2 Consumo anual de água per capita

A.3.3 Continuidade no serviço da água

A.3.5 Água não contabilizada

B.3.9 Porcentagem de moradias afetadas pelas inundações mais intensas dos últimos 10 anos

DISPONIBILIDADE DE RECURSOS HÍDRICOS

EFICIÊNCIA NO USO DA ÁGUA

EFICIENCIA NO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA

EFICIENCIA NO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA

EFETIVIDADE DA DRENAGEM

6.a até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio ao desenvolvimento de capacidades para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados a água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso

6.b apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

6.a.1 Quantidade de assistência de desenvolvimento oficial relacionada com a água e saneamento que é parte de um plano de gastos coordenado pelo governo

6.b.1 Proporção de unidades administrativas locais com políticas e procedimentos estabelecidos e operacionais para a participação das comunidades locais no gerenciamento de água e saneamento

Fonte: Elaboração própria.

Na análise dos indicadores 6.1.1 e A.1.1, apesar de apresentarem diferentes escalas, os ODS aplicando seu indicador para a população e a ICES para as moradias, ambas as agendas se preocupam com o acesso à água potável de modo adequado e acessível. A meta estabelecida para esse indicador, pelos ODS, consiste em “até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos”. A Iniciativa parte do mesmo princípio em sua justificativa, ressaltando a importância do fornecimento de água limpa e a preço justo para a qualidade de vida e saúde da população.

Para os indicadores 6.2.1 e B.1.7, é interessante destacar que, para a construção e adesão do seu indicador B.1.7, a Iniciativa expressa em sua justificativa a inspiração nos ODS e na sua meta de proporcionar o saneamento para todos. Assim, tanto a ICES quanto os ODS se debruçam sobre o mesmo objetivo, ambas ressaltando a importância da existência de saneamento para a melhoria da saúde e qualidade de vida da população, sendo, mais uma vez, a diferença entre elas apenas a questão das suas escalas de mensuração.

O cenário encontrado nos indicadores 6.3.1, 6.3.2, B.2.8 e A.3.4 já é um pouco diferente dos anteriores. Ao tratar sobre ambos, os ODS estabelecem a mesma meta de “até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas, e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente”, ficando clara a preocupação e utilização desses dois indicadores sob uma ótica mais ambiental. Já a Iniciativa utiliza seus indicadores correspondentes, B.2.8 e A.3.4, com a preocupação da melhoria no tratamento da água para reduzir a incidência de doenças, proporcionar acesso adequado a todos e melhorar a qualidade de vida da população. Logo, a ICES ressalta que um sistema confiável de tratamento de água é um importante indicador do nível de desenvolvimento local e de saúde da comunidade. Dessa forma, para a comparação desses quatro indicadores – 6.3.1 / 6.3.2 / B.2.8 / A.3.4 – nos deparamos com a situação em que fora possível observar indicadores semelhantes entre as agendas, porém, estes foram direcionados com sentidos e propósitos diferentes.

Por fim, tivemos os indicadores 6.4.2 e A.4.6 utilizados com o mesmo propósito, apontando a preocupação com os níveis de retiradas de água em proporção com os recursos hídricos disponíveis. No entanto, os ODS com sua meta de “até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar

retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água”, vai um pouco mais além do que a ICES se propõe com o indicador, demonstrando ainda uma preocupação com o acesso a água pela população.

Apesar de possuírem uma alta correspondência nas áreas de água e saneamento, as agendas ainda apresentam indicadores direcionados para focos diferentes, que acabam não possuindo nenhum tipo de equiparação entre si.

Quadro 11. Indicadores não correlacionados Água e Saneamento – ODS e ICES

INDICADOR ODS	INDICADOR ICES
6.4.1 Mudança na eficiência do uso da água ao longo do tempo	A.2.2 Consumo anual de água per capita
6.5.1 Grau de implementação integrada de gerenciamento de recursos hídricos (0-100)	A.3.3 Continuidade do serviço de água
6.5.2 Proporção da área da bacia transfronteiriça com um arranjo operacional para a cooperação da água	A.3.5 Água não contabilizada
6.6.1 Mudança na extensão dos ecossistemas relacionados à água ao longo do tempo	B.3.9 Porcentagem de moradias afetadas pelas inundações mais intensas dos últimos 10 anos
6.a.1 Quantidade de assistência de desenvolvimento oficial relacionada com a água e saneamento que é parte de um plano de gastos coordenado pelo governo	
6.b.1 Proporção de unidades administrativas locais com políticas e procedimentos estabelecidos e operacionais para a participação das comunidades locais no gerenciamento de água e saneamento	

Fonte: Elaboração própria.

Assim como mencionado na análise feita com o tema da Educação, essas diferenciações são resultados das agendas que, apesar de analisarem o mesmo objeto, se propõem a fazê-la de formas diferentes. Para as questões da água e saneamento, a ICES julga importante mensurar elementos relacionados ao consumo e disponibilidade de água e eficiência do serviço de saneamento para as cidades, enquanto os ODS

apresentam uma preocupação, além do consumo e do acesso à água, também com questões sobre poluição e o estabelecimento de políticas governamentais voltadas para o tema.

Ao contrário do que foi observado no tema educação, nessa questão específica a ICES se apresenta de forma mais coerente com seu objetivo, buscando se adequar às problemáticas enfrentadas pelas cidades da América latina e Caribe nesse setor. Por exemplo, o seu indicador A.2.2 “Consumo anual de água per capita”, que busca mensurar os valores do consumo de água por pessoa de um ano para outro, foi desenvolvido pensando nas cidades que não possuem abastecimento de água contínuo, outro ponto específico também abordado pela Iniciativa em seu indicador A.3.3 “Continuidade do serviço de água”. Nesses casos, a população convive com interrupções do fornecimento de água potável que leva ao seu acesso, para consumo e/ou armazenamento, por apenas algumas horas do dia. Essas questões não são enfrentadas por cidades que possuem renda mais alta, pois estas apresentam um alto consumo, que constitui reflexo direto da constância do fornecimento de água, o que pode ser considerado um dos motivos desse ponto não se fazer presente nos ODS. O indicador B.3.9 “Porcentagem de moradias afetadas pelas inundações mais intensas dos últimos 10 anos” também aborda outro ponto específico de cidades subdesenvolvidas, que são os riscos de inundação em áreas urbanas resultante de sistemas de drenagem inadequados ou inexistentes e a ocupação de áreas costeiras expostas a um alto risco de inundação.

Assim, para o tema Água e Saneamento e drenagem, por possuir uma agenda mais específica e por se mostrar fiel ao seu objetivo geral, a ICES apresenta um conjunto de indicadores mais relevante e eficiente à problemática do que os ODS. Apesar de abordar temas diversos da área, os ODS esbarram em questões generalistas que acabam não atendendo às necessidades dos países, sendo aplicados de forma superficial.

Por fim, diante da metodologia de análise exemplificada acima, foram analisados os trinta e oito indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os quarenta e um indicadores da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis, identificados como semelhantes no início da nossa análise. Como resultado, além dos indicadores já apresentados anteriormente, chegamos ao resultado dos seguintes indicadores que apresentaram compatibilidade não só no indicador em si, mas também no seu propósito de mensuração e utilização, sendo eles:

Quadro 12. Indicadores equiparáveis – ODS e ICES

META ODS	INDICADOR ODS	INDICADOR ICES	SUBTEMA ICES
1.2 Até 2030, reduzir pelo menos pela metade a proporção de homens, mulheres e crianças de todas as idades que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, segundo das definições nacionais.	1.2.1 Proporção de população que vive abaixo da linha de pobreza nacional, por sexo e idade	J.1.49 Porcentagem da população abaixo da linha da pobreza	Pobreza
1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e das pessoas em situações vulneráveis, reduzindo sua exposição e vulnerabilidade a eventos extremos relacionados ao clima, assim como a choques e desastres econômicos, sociais e ambientais.	1.5.4 Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres de acordo com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres	H.1.36 Gestão de risco de desastres no planejamento do desenvolvimento urbano	Capacidade adaptativa à mudanças climáticas e eventos naturais extremos
3.2 Até 2030, erradicar as mortes de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos passíveis de prevenção, assumindo como um objetivo de todos os países reduzir a mortalidade neonatal para um nível pelo menos tão baixo quanto 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de menores de 5 anos para um nível pelo menos tão baixo quanto 25 por 1.000 nascidos vivos.	3.2.1 Taxa de mortalidade dos menores de cinco anos	X.1.103 Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos	Nível de saúde
3.c aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento, treinamento e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países de menor desenvolvimento relativo e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento	3.c.1 Densidade e distribuição do trabalhador de saúde	X.2.104 Médicos por 100.000 habitantes	Prestação de serviços de saúde

7.1 até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia	7.1.1 Proporção de população com acesso à eletricidade	D.1.17 Porcentagem de domicílios da cidade com ligação autorizada à energia elétrica	Cobertura energética
7.2 até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global	7.2.1 Energia renovável compartilhada no consumo final total de energia	D.3.24 Porcentagem de energia renovável sobre o total de energia gerada	Energia alternativa e renovável
7.3 até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética	7.3.1 Intensidade energética medida em termos de energia primária e PIB	D.2.22 Intensidade energética da economia	Eficiência energética
8.1 sustentar o crescimento econômico per capita, de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, pelo menos um crescimento anual de 7% do produto interno bruto nos países de menor desenvolvimento relativo	8.1.1 Taxa de crescimento anual do PIB real per capita	N.1.69 Taxa de crescimento do PIB per capita da cidade	Crescimento produtivo
8.5 até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor	8.5.2 Taxa de desemprego, sexo, idade e pessoas com deficiência	Q.1.73 Taxa de desemprego (média anual)	Desemprego
9.5 fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento	9.5.1 Despesas com pesquisa e desenvolvimento como proporção do PIB	P.1.72 Gastos com pesquisa e desenvolvimento	Investimento em I+D

11.1 até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países

11.6 até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.1.1 Proporção de população urbana vivendo em favelas, assentamentos informais ou habitação inadequada

11.2.1 Proporção de população que tem acesso conveniente aos transportes públicos, por sexo, idade e pessoas com deficiência

11.3.2 Proporção de cidades com uma estrutura de participação direta da sociedade civil em planejamento e gestão urbana que operam de forma regular e democrática.

11.6.1 Proporção de resíduos sólidos urbanos regularmente recolhidos e com descarga final adequada do total de resíduos sólidos urbanos gerados, pelas cidades

11.7.1 Participação média da área construída das cidades que é espaço aberto para uso público para todos, por sexo, idade e pessoas com deficiência

J.2.50 Porcentagem de moradias localizadas em assentamentos informais

K.6.62 Índice de acessibilidade

Z.1.116 Existência de um processo de planejamento participativo

C.2.11 Porcentagem de resíduos sólidos urbanos da cidade lançados em aterros sanitários

I.3.46 Espaços públicos de recreação por 100.000 habitantes

Segregação socio-espacial

Transporte acessível

Participação cidadã na gestão governamental

Disposição final adequada de resíduos sólidos

Áreas verdes e de recreação

11.b até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis	11.b.2 Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres de acordo com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres	H.1.36 Gestão de risco de desastres no planejamento do desenvolvimento urbano	Capacidade adaptativa à mudanças climáticas e eventos naturais extremos
12.5 até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso	12.5.1 Taxa nacional de reciclagem, toneladas de material reciclado	C.3.15 Porcentagem de resíduos sólidos municipais da cidade separados e classificados para reciclagem	Tratamento de resíduos sólidos
13.1 reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países	13.1.3 Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres de acordo com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres	H.1.36 Gestão de risco de desastres no planejamento do desenvolvimento urbano	Capacidade adaptativa à mudanças climáticas e eventos naturais extremos

13.2 integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais	13.2.1 Número de países que comunicaram o estabelecimento ou a operacionalização de uma política / estratégia / plano integrado que aumenta sua capacidade de se adaptar aos impactos adversos das mudanças climáticas e promove a resiliência climática e o baixo desenvolvimento de emissões de gases de efeito estufa de forma a não ameaçar a produção de alimentos (incluindo um plano nacional de adaptação, contribuição nacionalmente determinada, comunicação nacional, relatório de atualização bienal ou outro)	F.3.31 Existência de planos de mitigação com o objetivo de redução por setor e sistema de monitoramento em vigor	Planos e objetivos de de mitigação
16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e taxas de mortalidade relacionadas em todos os lugares	16.1.1 Número de vítimas de homicídios intencionais por 100.000 habitantes, por sexo e idade	W.1.93 Homicídios (por 100.000 habitantes) / W.1.96 Roubos por 100.000 habitantes / W.1.97 Furtos por 100.000 habitantes	Violência
	16.1.4 Proporção de população que se sente segura caminhando sozinha em torno da área em que vivem	W.2.98 Porcentagem de cidadãos que se sentem seguros	Confiança do cidadão em questões de segurança

16.3 Promover o Estado de Direito nos níveis nacional e internacional e assegurar acesso igual à justiça para todos	16.3.1 Proporção de vítimas de violência nos 12 meses anteriores que relataram sua vitimização às autoridades competentes ou outros mecanismos de resolução de conflitos oficialmente reconhecidos	W.2.99 Taxa de vitimização	Confiança do cidadão em questões de segurança
17.1 Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio de apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade interna de coleta de impostos e outras receitas	17.1.2 Proporção do orçamento interno financiado por impostos internos	AB.AB.1.123 Receita própria como porcentagem da receita total	Renda e impostos da cidade
17.3 Mobilizar recursos financeiros adicionais para os países em desenvolvimento a partir de múltiplas fontes	17.3.1 Investimentos diretos estrangeiros (IDE), assistência oficial e desenvolvimento Sul-Sul	R.1.75 Investimento estrangeiro direto	Investimento estrangeiro

Fonte: Elaboração própria.

Como mencionado anteriormente, a comparação dos indicadores tinha como objetivo evidenciar e analisar a convergência substancial das agendas, buscando identificar algum tipo de compatibilidade entre os conteúdos e conceitos apresentados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e pela Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. Como resultado final da análise, o que se observou foi que as agendas apresentam uma baixa convergência entre elas com poucos indicadores semelhantes e que, em alguns casos, são utilizados para mensurar propostas diferentes. Assim, apesar de convergirem quanto às macro dimensões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, o conteúdo das agendas não apresentam grandes semelhanças entre si.

A análise dos quadros de indicadores da ICES e dos ODS também permitiu que fosse analisado o conteúdo das agendas de forma individual. Em suma, pode-se dizer que as agendas foram capazes de traduzirem suas concepções sobre desenvolvimento sustentável através das escolhas de seus indicadores. Este talvez possa ser considerado o grande motivador da baixa convergência entre os conteúdos das agendas. Com enfoque nas cidades da América Latina e Caribe, a Iniciativa se apresentou bem marcada e direcionada para as questões urbanas, em um contexto aplicado às cidades subdesenvolvidas dessa região, enquanto que os ODS se mostraram bem generalistas, com um amplo escopo de atuação, sempre preocupados com a desagregação de seus dados em busca de se manter fiel a sua premissa de que ninguém será deixado para trás.

Por fim, através da análise, também foi possível observar na prática a complexidade que envolve a definição do termo desenvolvimento sustentável. Ao passo que as agendas partem de um mesmo ponto estrutural do conceito, as peculiaridades envolvendo as instituições que lhe deram origem acabam resultando em diferentes definições de DS. Assim, o que pudemos observar foi que os diferentes focos e propósitos da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável resultaram em diferentes resultados do mesmo objeto: Desenvolvimento Sustentável.

CONCLUSÃO

A definição do *desenvolvimento sustentável* como mote das agendas globais de desenvolvimento constitui uma tentativa de combinar as preocupações crescentes com os problemas ambientais e as desigualdades sociais e econômicas. O aumento generalizado do interesse e apoio ao conceito de desenvolvimento sustentável é uma importante mudança na forma como passa a ser enxergada a relação dessas três esferas, contrastando com a perspectiva até então dominante sobre a predominância das questões econômicas e a separação dos aspectos ambientais e socioeconômicos. Apesar de haver um consenso sobre a sua importância, não podemos falar sobre um consenso acerca do conceito de desenvolvimento sustentável. O que há, na realidade, é uma multiplicidade de definições aplicadas ao mesmo propósito, o que produz consequências também para a possibilidade e os caminhos para o alcance do desenvolvimento sustentável. Daí a importância de se compreender e entender as concepções de desenvolvimento sustentável adotadas pelas agendas internacionais de desenvolvimento, uma vez que elas serão o guia para compromissos e políticas. Nesse sentido, a adequada definição de objetivos, metas e, especialmente, de indicadores é o que determina os desígnios desses compromissos internacionais.

A primeira questão salientada na dissertação diz respeito exatamente a essa dinamicidade do conceito de desenvolvimento sustentável, como apontado no capítulo I. O avanço teórico e os debates conceituais sobre desenvolvimento resultaram na atual concepção geral de desenvolvimento sustentável que passou a instruir as agendas internacionais de desenvolvimento, como no caso da ICES e dos ODS.

Como pôde ser visto, a definição de desenvolvimento sustentável nas duas agendas parte do mesmo ponto de origem: reconhecimento da relação e indivisibilidade das esferas social, ambiental e econômica. No entanto, as definições dessas esferas acabam sendo influenciadas por aspectos individuais das instituições que lhes deram origem resultando em diferentes entendimentos de desenvolvimento sustentável, evidenciando aqui a grande problemática em torno da universalização desse conceito. A Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis possui como instituição origem o Banco Interamericano de Desenvolvimento, responsável pelo financiamento e fomento da iniciativa para a gestão sustentável das cidades, enquanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável tem como propósito a universalização de uma agenda

efetivamente global para o desenvolvimento sustentável. De imediato, estes aspectos já estabelecem diferenças políticas, metodológicas, territoriais, de ‘público alvo’ e de implementação entre as agendas. Assim, ao passo que as agendas compartilham os aspectos que compõem o desenvolvimento sustentável, como resultado final, a Iniciativa e os ODS acabam apresentando uma baixa convergência de conteúdos.

Como proposto inicialmente, realizamos a comparação entre a ICES e ODS com o objetivo de analisar o conteúdo substancial das agendas e, conseqüentemente, suas concepções de desenvolvimento sustentável, por meio da comparação de suas metas, temas e subtemas e, especialmente, de seus indicadores. Ao longo do segundo capítulo, apresentamos o papel dos indicadores ao mensurarem fenômenos sociais e a importância que estes possuem na definição real e concreta das concepções que lhes deram origem. Assim, aplicados às agendas de desenvolvimento sustentável, os indicadores são os responsáveis por definir, em última instância, o conceito de desenvolvimento sustentável adotado de fato pela Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Ao iniciarmos a comparação dos indicadores, prontamente nos deparamos com as temáticas que apresentavam semelhanças entre as agendas e, conseqüentemente, também foram evidenciadas aquelas que não apresentavam nenhum tipo de correlação entre si. Apesar da falta de uma associação completa entre a ICES e os ODS já ser esperada pelo fato de estarmos contrapondo uma agenda global e outra urbana, o que nos chamou atenção foram as temáticas que a Iniciativa não abordou ou que não abordou com a devida atenção.

A partir dessa análise, identificamos que os indicadores dos *ODS 2 Fome zero e agricultura sustentável*, *ODS 5 Igualdade de gênero*, *ODS 10 Redução das desigualdades* e *ODS 14 Vida na água* não apresentam nenhum tipo de correlação com os indicadores propostos pela Iniciativa. Para as temáticas da Fome, Desigualdade de gênero e Vida na água, além de não possuir correlação entre os indicadores a ICES não traz em seu programa nenhum aspecto representativo dessas questões em nenhuma das suas esferas, sejam seus pilares, temas, subtemas ou indicadores. Já as questões relativas à desigualdade, a Iniciativa apresenta uma tentativa tímida em abordar esse aspecto das cidades através do seu tema J – “Desigualdade Urbana” contendo três subtemas e apenas três indicadores. O fator de peso aqui é que quase todos os temas deixados de fora pela ICES se referem à problemáticas sociais que se apresentam de forma severa na região da América Latina e Caribe, o seu foco de atuação.

A desatenção da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis com questões sociais ainda se estende aos temas de saúde e educação. Apesar destes serem abordados em seu programa, eles se apresentam de forma ineficiente para a realidade encontrada nas cidades da região da ALC. Para a educação, a Iniciativa se detém quase que inteiramente a mensurar o acesso à educação por diferentes grupos etários da população, deixando de lado importantes questões como o número de escolas, infraestrutura, acesso à recursos como energia, água, alimentação, capacitação dos professores, que possuem muito mais peso para essas cidades e que vem muito antes do resultado final que seria o acesso à educação em si. O mesmo se aplica à temática da saúde. A ICES apresenta um total de seis indicadores⁴¹ direcionados para a área dentre os quais três encontram-se relacionados à esperança de vida, um direcionado para a taxa de mortalidade das crianças, um para a proporção de médicos existentes e o último destina-se à proporção de leitos de hospitais. Por estar diretamente relacionada a outros problemas como pobreza, acesso à água potável, saneamento básico, que já são identificados pela Iniciativa como relevantes para o desenvolvimento sustentável das cidades, a saúde deveria constituir um dos principais segmentos a ser tratado em seu programa. No entanto, o que se observa é que não é dada a devida importância para o setor, tornando a sua abordagem insignificante e também ineficiente.

Ao contrapor os indicadores das agendas, além de identificarmos as temáticas semelhantes e divergentes entre elas, também nos deparamos com quatro situações distintas relacionadas aos seus indicadores: a presença de (i) indicadores semelhantes; (ii) indicadores semelhantes mas com propósitos diferentes; (iii) indicadores parcialmente semelhantes; e (iv) indicadores diferentes destinados para a mesma temática. Inicialmente, extraímos apenas os pontos semelhantes entre as agendas. Dessa forma, identificamos a existência de quarenta e um indicadores semelhantes entre a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e trinta e oito indicadores semelhantes dos ODS com a ICES.

Após esse primeiro momento, realizamos uma análise mais aprofundada desse grupo de indicadores convergentes entre agendas. Para tanto, nos remetemos às metas estabelecidas pelos ODS para cada um desses indicadores e, para a ICES, utilizamos as justificativas apresentadas pelo programa para cada um de seus indicadores

⁴¹ **X.1.100** Esperança de vida ao nascer; **X.1.101** Esperança de vida da população masculina ao nascer; **X.1.102** Esperança de vida da população feminina ao nascer; **X.1.103** Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos; **X.2.104** Médicos por 100.000 habitantes; **X.2.105** Leitos de hospital por 100.000 habitantes.

selecionados. A partir desse estudo mais detalhado, foi possível identificar a existência de indicadores semelhantes, mas destinados a propósitos diferentes e também a existência de indicadores que se apresentavam parcialmente equiparáveis. A primeira situação nos mostrou, mais uma vez, aquilo apresentado em nossos capítulos I e II: como o desenvolvimento sustentável, através de diferentes conceitos – ICES e ODS –, podem gerar diferentes resultados. Já a segunda situação, pode ser minimizada em face das abrangências das agendas que, como já apresentado, possuem uma dimensão global e outra específica. Assim, aplicando essa análise a todos os indicadores identificados como semelhantes chegamos ao resultado final de trinta e três indicadores da Iniciativa que são equiparáveis aos ODS e trinta indicadores dos ODS que são equiparáveis a ICES, sendo notória a baixa convergência de conteúdos entre as agendas.

Saindo um pouco da análise comparativa e se debruçando sobre o conteúdo das agendas de modo individual, pode-se dizer que a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis é firme quanto a sua noção de sustentabilidade das cidades e que traduz, até certo ponto, o seu conceito e objetivo expostos no capítulo I. Através da análise, foi possível observar o seu direcionamento a problemas específicos e comuns das cidades subdesenvolvidas que compõem a região da América Latina e Caribe. Por meio dos seus indicadores, a Iniciativa se dispõe sobre problemas de ruídos das cidades, sobre as infraestruturas fundamentais em risco devido à construções inadequadas ou locais inadequados, apresentam grande preocupação sobre as situações das moradias (construídas em locais inapropriados, vulneráveis a eventos da natureza, acesso a energia e água), qualidade do ar, além de direcionam sua maior atenção para as questões relativas à mobilidade e transporte urbano. Todas estas questões mencionadas não foram possíveis de serem observadas na agenda ODS, resultado direto do direcionamento da Iniciativa a aspectos específicos das cidades da ALC. No entanto, cabe aqui a crítica que, por ser originária de um Banco, o programa ainda é muito marcado pelas características dessa instituição. Isso acaba sendo um problema porque, por ser direcionada a uma área com exacerbados problemas sociais, eles acabam não dando a devida atenção a essas questões e isso pode acabar comprometendo o processo de desenvolvimento dessas cidades.

O mesmo pode ser dito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em suma, eles são capazes de traduzirem seu conceito de desenvolvimento sustentável proposto para a aplicação da sua agenda. Assim, ao longo do seu quadro de indicadores, foi possível observar constantemente a sua preocupação com a desagregação dos dados

em seus objetivos, metas e indicadores, tentando ao máximo se manter fiel a sua premissa de inclusão dos grupos mais vulneráveis, além de possuir uma abordagem nitidamente mais generalista das temáticas, não sendo possível identificar nenhum direcionamento específico da agenda. Para os ODS, o seu principal problema seria relativo à sua aplicação e adoção. Apesar de serem adaptáveis às variadas realidades, sendo possível a utilização de indicadores globais e/ou locais, os ODS não contam com uma estrutura e uma metodologia bem definidas que auxiliem as instituições na sua implementação. Isso acaba enfraquecendo o papel dos ODS na promoção do desenvolvimento sustentável, além de designar uma grande parcela da sua efetividade para os países. Outro problema percebido diz respeito à abordagem generalista dos ODS que acaba não conseguindo ter um efeito relevante nos países subdesenvolvidos que apresentam questões específicas que não são contempladas pelo programa.

Apesar de serem capazes de materializarem seus conceitos, o que se observa na prática é que a noção de desenvolvimento sustentável apresentada por cada uma das agendas ainda encontra-se bastante atrelada à noção ortodoxa de desenvolvimento exposta no capítulo I. Questões como a redução do consumo ou até a propagação de um consumo consciente em face da finitude dos recursos, preceito básico do entendimento de desenvolvimento sustentável, não são abordadas e nem discutidas tanto pelos ODS quanto pela Iniciativa. A partir da análise, apesar de se ter uma inclusão das esferas social e ambiental, é possível identificar nelas fortes traços que associam o crescimento no âmbito econômico ao alcance do desenvolvimento por parte dos atores. Assim, ambas apresentam preocupações voltadas para o PIB, aumento do crescimento econômico, aumento da produção e do comércio, fatores estes que vão na contramão da sustentabilidade.

Por fim, podemos concluir que a comparação entre os indicadores acabou se tornando o ponto chave para o alcance do objetivo principal do trabalho. Através da realização da comparação dos seus indicadores, foi possível observar ‘se’ e ‘como’ os indicadores utilizados pela Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável traduziram o conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido previamente pelas Agendas. Essa relação entre conceito e indicador é o que materializa de fato o conteúdo abordado por cada uma das agendas. Assim, a metodologia de comparação também nos permitiu observar na prática as diversas formas que o desenvolvimento sustentável pode assumir, impossibilitando a sua universalização em um conceito único.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Guia metodológico 2012**, 2012. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37099984>.

_____. Plano de Ação João Pessoa Sustentável. 2014a.

_____. Um olhar abrangente sobre João Pessoa. 2014b. Disponível em: <http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2014-10-13/plano-de-acao-joao-pessoa-sustentavel,10936.html>.

_____. **Guia metodológico 2014**. 2014c. Disponível em: <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/implementacion-del-enfoque-de-la-iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles.7641.html?#metodologia>.

_____. Anexo 2: Indicadores da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. **Guia metodológico**. Versão 2013.

_____. Guía Metodológica Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles: Tercera edición: Anexo de indicadores. 2016a.

_____. Guía Metodológica Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles: Tercera edición. 2016b.

_____. **Sustainability and Safeguards**. 2018. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/about-us/sustainability-and-safeguards>

BÖHRINGER, Christoph; JOCHEM, Patrick EP. Measuring the immeasurable—A survey of sustainability indices. **Ecological economics**, v. 63, n. 1, p. 1-8, 2007.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **A Convenção sobre Diversidade Biológica-CDB, Cópia do Decreto Legislativo nº 2, de 5 de junho de 1992**. MMA. Brasília, p. 30, 2002.

BRASIL. ODM BRASIL. 2000. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>

CIEGIS, Remigijus; RAMANAUSKIENE, Jolita; STARTIENE, Grazina. Theoretical reasoning of the use of indicators and indices for sustainable development assessment. **Engineering Economics**, v. 63, n. 4, 2009.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, CEPAL. **A ineficiência da desigualdade**. Síntese (LC/SES.37/4), Santiago, 2018.

DAHL, Arthur Lyon. Achievements and gaps in indicators for sustainability. **Ecological Indicators**, v. 17, p. 14-19, 2012.

DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

_____. Indicadores Sociais na formulação e Avaliação de Políticas Públicas. 9p, 2012.

EASTERLY, W. “How the millennium development goals are unfair to Africa”. **World Development**, v. 37, n. 1, p. 26–35, 2009.

FALKNER, Robert. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. **International Affairs**, v. 92, n. 5, p. 1107-1125, 2016.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2019. The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. **Safeguarding against economic slowdowns and downturns**. Rome, FAO.

FUKUDA-PARR, Sakiko. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. **Gender & Development**, v. 24, n. 1, p. 43-52, 2016.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 96, 2004.

GROSS, Tony. A Convenção sobre Diversidade Biológica: entendendo e influenciando o processo. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade das Nações Unidas: Equator Initiative**, 2006.

HAMILTON, Kirk; NAIKAL, Esther. Comprehensive wealth accounting and sustainable development. In **Handbook of sustainable development**. Edward Elgar Publishing, 2014.

HARD, P. et al. Measuring sustainable development: Review of current practices. **Occasional Paper Number**, v. 17, n. 11, 1997.

HICKEL, Jason. The contradiction of the sustainable development goals: Growth versus ecology on a finite planet. **Sustainable Development**, 2019.

HOPWOOD, Bill; MELLOR, Mary; O'BRIEN, Geoff. Sustainable development: mapping different approaches. **Sustainable development**, v. 13, n. 1, p. 38-52, 2005.

HULME, D. “Lessons from the Making of the MDGs: Human Development Meets Results-based Management in an Unfair World”. **IDS Bulletin**, v. 41, n. 1, p. 15-25, 2010.

LOPES, L. CEBRI. **A Sociedade Civil Global e o Desenvolvimento Pós-2015**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2013.

MAGGINO, Filomena; ZUMBO, Bruno D. Measuring the quality of life and the construction of social indicators. In: **Handbook of social indicators and quality of life research**. Springer, Dordrecht, 2012. p. 201-238.

MITCHELL, Gordon. Problems and fundamentals of sustainable development indicators. **Sustainable development**, v. 4, n. 1, p. 1-11, 1996.

MOLDAN, Bedrich; DAHL, Arthur Lyon. Challenges to sustainability indicators. Sustainability indicators. **A scientific assessment**, v. 1, p. 26, 2007.

MORSE, Stephen. Post-sustainable development. **Sustainable development**, v. 16, n. 5, p. 341-352, 2008.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guidelines for the Global Data Structure Definition for Sustainable Development Goals Indicators**. 2019a.

_____. **Tier Classification for Global SDG Indicators**. 2019b. Disponível em: https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier_Classification_of_SDG_Indicators_22_May_2019_web.pdf

_____. Indicators and a monitoring framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs. **Sustainable Development Solutions Network**, 2015a.

_____. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2015b.

_____. RESOLUTION, General Assembly. 70/1. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development-A. RES/70/1**. New York, USA: United Nations, 2015c.

_____. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Our common future**, 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

_____. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21 Global**, 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>.

_____. **Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO +20): O Futuro que Queremos.** 2012.

_____. **MDG Summit in September 2010.** 2010. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/news.shtml>.

_____. UN STATISTICAL COMMISSION et al. Report on the forty-seventh session (8-11 March 2016). New York (**UN Doc. E/2016/24-E/CN. 3/2016/34**), 2016.

_____. ASSEMBLY, UN General. Work of the Statistical Commission Pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development (**a/res/71/313**). UN General Assembly: New York, NY, USA, 2017.

PARRIS, Thomas M.; KATES, Robert W. Characterizing and measuring sustainable development. **Annual Review of environment and resources**, v. 28, n. 1, p. 559-586, 2003.

PNUD. **Plataforma Agenda 2030.** 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>.

QUIROGA MARTÍNEZ, Rayén. Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas. **CEPAL**, 2001.

REDCLIFT, Michael. An oxymoron comes of age sustainable development (1987–2005). **Sustainable Development**, v. 13, p. 212-227, 2005.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 65-92, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Christian Luiz; DE SOUZA-LIMA, José Edmilson. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável.** Editora Saraiva, 2010.

SILVA, Tarcísio Augusto Alves; LIMA, Laíse Soares. Desenvolvimento sustentável: um debate sobre suas impossibilidades. **EDUCTE: Revista Científica do Instituto Federal de Alagoas**, v. 1, n. 1, 2014.

TAYRA, Flávio; RIBEIRO, Helena. Modelos de indicadores de sustentabilidade: síntese e avaliação crítica das principais experiências. **Saúde e Sociedade**, v. 15, p. 84-95, 2006.

VAN BELLEN, Hans Michael. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa.** FGV Editora, 2005.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Geramond, 2010.

VEIGA, José Eli da. Indicadores socioambientais: evolução e perspectivas. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 29, n. 4, p. 421-435, 2009.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. O sistema internacional no antropoceno. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 92, p. 1-18, 2016.

WAAS, Tom et al. Sustainability assessment and indicators: Tools in a decision-making strategy for sustainable development. **Sustainability**, v. 6, n. 9, p. 5512-5534, 2014.

APÊNDICE

Apêndice I:

Quadro 6. Indicadores semelhantes ODS e ICES

META ODS	INDICADOR ODS	INDICADOR ICES	SUBTEMA ICES
1.2 Até 2030, reduzir pelo menos pela metade a proporção de homens, mulheres e crianças de todas as idades que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, segundo das definições nacionais.	1.2.1 Proporção de população que vive abaixo da linha de pobreza nacional, por sexo e idade	J.1.49 Porcentagem da população abaixo da linha da pobreza	Pobreza
1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e das pessoas em situações vulneráveis, reduzindo sua exposição e vulnerabilidade a eventos extremos relacionados ao clima, assim como a choques e desastres econômicos, sociais e ambientais.	1.5.4 Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres de acordo com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres	H.1.36 Gestão de risco de desastres no planejamento do desenvolvimento urbano	Capacidade adaptativa à mudanças climáticas e eventos naturais extremos
3.2 Até 2030, erradicar as mortes de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos passíveis de prevenção, assumindo como um objetivo de todos os países reduzir a mortalidade neonatal para um nível pelo menos tão baixo quanto 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de menores de 5 anos para um nível pelo menos tão baixo quanto 25 por 1.000 nascidos vivos.	3.2.1 Taxa de mortalidade dos menores de cinco anos	X.1.103 Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos	Nível de saúde

3.6 até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas	3.6.1 Taxa de mortalidade por acidentes rodoviários	K.3.58 Vítimas mortais de acidentes de trânsito por 1.000 habitantes	Segurança rodoviária
3.c aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento, treinamento e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países de menor desenvolvimento relativo e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento	3.c.1 Densidade e distribuição do trabalhador de saúde	X.2.104 Médicos por 100.000 habitantes	Prestação de serviços de saúde
4.1 até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes	4.1.1 Proporção de crianças e jovens: (a) nos graus 2/3; (b) no final do primário; e (c) no final do ensino secundário inferior atingindo pelo menos um nível mínimo de proficiência em (i) leitura e (ii) matemática, por sexo	V.1.85 Porcentagem de estudantes com nível satisfatório em provas padronizadas de leitura / V.1.86 Porcentagem de estudantes com nível satisfatório em provas padronizadas de matemática	Qualidade educacional
4.2 até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário	4.2.1 Proporção de crianças com menos de 5 anos de idade que estão em desenvolvimento na saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial, por sexo	V.2.88 Porcentagem da população de 3 a 5 anos de idade que recebe serviços integrais de desenvolvimento infantil pré-escolar	Frequência escolar

4.6 até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática	4.6.1 Proporção de população em um determinado grupo etário atingindo, pelo menos, um nível fixo de proficiência em habilidades de alfabetização funcional (a) e (b), por sexo	V.1.84 Taxa de alfabetismo entre os adultos	Qualidade educacional
6.1 até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos	6.1.1 Proporção de população usando serviços de água potável administrados de forma segura	A1.1 Porcentagem de moradias com conexões domiciliares à rede de água da cidade	Cobertura de água
6.2 até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade	6.2.1 Proporção de população usando serviços de saneamento gerenciados de forma segura, incluindo uma instalação de lavagem de mãos com sabão e água	B.1.7 Porcentagem de moradias com ligação domiciliar ao sistema de esgoto	Cobertura de saneamento
6.3 até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas, e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente	6.3.1 Proporção de águas residuais tratadas com segurança	B.2.8 Porcentagem de águas residuais tratadas conforme as normas nacionais	Tratamento de águas residuais
	6.3.2 Proporção de corpos de água com boa qualidade da água ambiente	A.3.4 Qualidade da água	Eficiência no serviço de abastecimento de água

6.4 até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água	6.4.2 Nível de estresse hídrico: retirada de água doce como proporção dos recursos disponíveis de água doce	A.4.6 Número remanescente de anos de saldo hídrico positivo	Disponibilidade de recursos hídricos
7.1 até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia	7.1.1 Proporção de população com acesso à eletricidade	D.1.17 Porcentagem de domicílios da cidade com ligação autorizada à energia elétrica	Cobertura energética
7.2 até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global	7.2.1 Energia renovável compartilhada no consumo final total de energia	D.3.24 Porcentagem de energia renovável sobre o total de energia gerada	Energia alternativa e renovável
7.3 até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética	7.3.1 Intensidade energética medida em termos de energia primária e PIB	D.2.22 Intensidade energética da economia	Eficiência energética
8.1 sustentar o crescimento econômico per capita, de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, pelo menos um crescimento anual de 7% do produto interno bruto nos países de menor desenvolvimento relativo	8.1.1 Taxa de crescimento anual do PIB real per capita	N.1.69 Taxa de crescimento do PIB per capita da cidade	Crescimento produtivo

8.3 promover políticas orientadas para o desenvolvimento, que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros

8.3.1 Proporção de emprego informal no emprego não agrícola, por sexo

Q.2.74 Emprego informal como porcentagem do emprego total

Emprego informal

8.5 até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor

8.5.2 Taxa de desemprego, sexo, idade e pessoas com deficiência

Q.1.73 Taxa de desemprego (média anual)

Desemprego

9.1 desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e robusta, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos

9.1.2 Volumes de passageiros e carga, por modo de transporte

K.1.56 Distribuição modal (especialmente transporte público)

Infraestrutura de transporte equilibrada

9.4 até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente adequados; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades

9.4.1 Emissão de CO2 por unidade de valor adicionado

F.2.30 Emissões de GEE/PIB

Emissões totais de GEE

9.5 fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento	9.5.1 Despesas com pesquisa e desenvolvimento como proporção do PIB	P.1.72 Gastos com pesquisa e desenvolvimento	Investimento em I+D
11.1 até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas	11.1.1 Proporção de população urbana vivendo em favelas, assentamentos informais ou habitação inadequada	J.2.50 Porcentagem de moradias localizadas em assentamentos informais	Segregação socio-espacial
11.2 até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos	11.2.1 Proporção de população que tem acesso conveniente aos transportes públicos, por sexo, idade e pessoas com deficiência	K.6.62 Índice de acessibilidade	Transporte acessível
11.3 até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países	11.3.2 Proporção de cidades com uma estrutura de participação direta da sociedade civil em planejamento e gestão urbana que operam de forma regular e democrática.	Z.1.116 Existência de um processo de planejamento participativo	Participação cidadã na gestão governamental

11.6 até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros	11.6.1 Proporção de resíduos sólidos urbanos regularmente recolhidos e com descarga final adequada do total de resíduos sólidos urbanos gerados, pelas cidades	C.2.11 Percentagem de resíduos sólidos urbanos da cidade lançados em aterros sanitários	Disposição final adequada de resíduos sólidos
11.7 até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência	11.7.1 Participação média da área construída das cidades que é espaço aberto para uso público para todos, por sexo, idade e pessoas com deficiência	I.3.46 Espaços públicos de recreação por 100.000 habitantes	Áreas verdes e de recreação
11.b até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis	11.b.2 Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres de acordo com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres	H.1.36 Gestão de risco de desastres no planejamento do desenvolvimento urbano	Capacidade adaptativa à mudanças climáticas e eventos naturais extremos
12.5 até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso	12.5.1 Taxa nacional de reciclagem, toneladas de material reciclado	C.3.15 Porcentagem de resíduos sólidos municipais da cidade separados e classificados para reciclagem	Tratamento de resíduos sólidos

13.1 reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países	13.1.3 Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres de acordo com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres	H.1.36 Gestão de risco de desastres no planejamento do desenvolvimento urbano	Capacidade adaptativa à mudanças climáticas e eventos naturais extremos
13.2 integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais	13.2.1 Número de países que comunicaram o estabelecimento ou a operacionalização de uma política / estratégia / plano integrado que aumenta sua capacidade de se adaptar aos impactos adversos das mudanças climáticas e promove a resiliência climática e o baixo desenvolvimento de emissões de gases de efeito estufa de forma a não ameaçar a produção de alimentos (incluindo um plano nacional de adaptação, contribuição nacionalmente determinada, comunicação nacional, relatório de atualização bienal ou outro)	F.3.31 Existência de planos de mitigação com o objetivo de redução por setor e sistema de monitoramento em vigor	Planos e objetivos de mitigação
15.1 Até 2020, garantir a conservação, restauração e uso sustentável dos ecossistemas de água doce terrestre e interior e seus serviços, em particular florestas, zonas úmidas, montanhas e terras secas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais.	15.1.1 Área da floresta como proporção da área total da terra	I.3.45 Áreas verdes por 100.000 habitantes	Áreas verdes e de recreação

16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e taxas de mortalidade relacionadas em todos os lugares	16.1.1 Número de vítimas de homicídios intencionais por 100.000 habitantes, por sexo e idade	W.1.93 Homicídios (por 100.000 habitantes) / W.1.96 Roubos por 100.000 habitantes / W.1.97 Furtos por 100.000 habitantes	Violência
	16.1.4 Proporção de população que se sente segura caminhando sozinha em torno da área em que vivem	W.2.98 Porcentagem de cidadãos que se sentem seguros	Confiança do cidadão em questões de segurança
16.3 Promover o Estado de Direito nos níveis nacional e internacional e assegurar acesso igual à justiça para todos	16.3.1 Proporção de vítimas de violência nos 12 meses anteriores que relataram sua vitimização às autoridades competentes ou outros mecanismos de resolução de conflitos oficialmente reconhecidos	W.2.99 Taxa de vitimização	Confiança do cidadão em questões de segurança
17.1 Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio de apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade interna de coleta de impostos e outras receitas	17.1.2 Proporção do orçamento interno financiado por impostos internos	AB.AB.1.123 Receita própria como porcentagem da receita total	Renda e impostos da cidade

17.3 Mobilizar recursos financeiros adicionais para os países em desenvolvimento a partir de múltiplas fontes

17.3.1 Investimentos diretos estrangeiros (IDE), assistência oficial e desenvolvimento Sul-Sul

R.1.75 Investimento estrangeiro direto

Investimento estrangeiro

17.6 Melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul, Sul-Sul e triangular e o acesso à ciência, tecnologia e inovação e melhorar a partilha de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive através de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, em particular ao nível das Nações Unidas; e através de um mecanismo global de facilitação tecnológica

17.6.2 Assinaturas fixas de banda larga na Internet por 100 habitantes, por velocidade

U.1.83 Velocidade de banda larga fixa

Internet

ANEXOS

Anexo I: Lista de membros do Grupo Interagências e de Especialistas dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Presidente da Comissão de Estatística *

- Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte

África Oriental

- Uganda
- República Unida da Tanzânia

África Central e Austral

- Botsuana
- Camarões

África Ocidental

- Cabo Verde
- Senegal

Norte da África

- Argélia

Ásia Ocidental

- Armênia
- Bahrein
- Egito

Ásia central, oriental, meridional e do sudeste

- China
- Índia
- Quirguistão
- Filipinas

Oceania

- Fiji
- Samoa

Caribe

- Cuba
- Jamaica

América Central e do Sul

- Brasil
- Colômbia
- México

Europa Oriental

- Federação Russa

América do Norte e Europa do Norte, Sul e Ocidental

- Canadá
- França
- Alemanha
- Países Baixos
- Suécia